

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'EXTENSION

DE LA

LOI DU 9 AVRIL 1898

AUX EXPLOITATIONS COMMERCIALES

(LOI DU 12 AVRIL 1906)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 16 Mars 1907, à 2 heures 1/2.

PAR

Léon RIMBERT

Président : M. JAY, professeur.

*Suffragants : { MM. ALGLAVE, professeur.
 DESCHAMPS, professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

—
1907

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'EXTENSION

DE LA

LOI DU 9 AVRIL 1898

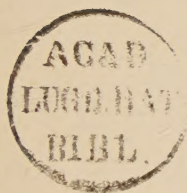
AUX EXPLOITATIONS COMMERCIALES

(LOI DU 12 AVRIL 1906)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 16 Mars 1907, à 2 heures 1/2.



PAR

Léon RIMBERT

Président : M. JAY, professeur.

Suffragants : { MM. AGLAVE, *professeur*.
DESCHAMPS, *professeur*.

PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553005_0038

INTRODUCTION

Ce n'est pas un commentaire de la loi du 12 avril 1906 que nous avons essayé de faire : nous avons voulu montrer la place que cette loi occupe dans notre législation, essayer de retracer les diverses phases de son élaboration, discuter les principes qui l'ont inspirée et étudier les obstacles qu'a rencontrés le législateur.

La loi que nous étudions ici fait en quelque sorte corps avec celle du 9 avril 1898, elle ne fait qu'étendre à d'autres professions les dispositions déjà admises pour quelques-unes ; nous nous voyons donc obligé de rappeler ici, très brièvement d'ailleurs, les circonstances dans lesquelles cette loi a pris naissance et les bases sur lesquelles elle repose.

Vers 1880 pour des raisons qu'il serait trop long d'exposer ici l'opinion publique se préoccupa activement du sort fait aux victimes d'accidents du travail. Un grand mouvement d'idées se produisit qui

devait nous conduire à admettre dans nos lois un principe nouveau. On a coutume de présenter la loi du 9 avril 1898 comme une application du risque professionnel. A vrai dire cette idée n'apparaît pas très clairement quand on étudie la loi de 1898 ; ce qui saute aux yeux au contraire c'est son caractère transactionnel et forfaitaire.

Nous empruntons à M. Brentano une comparaison qui fera ressortir dans toute sa netteté l'idée du risque professionnel. Dans une fabrique où l'on produit des vases précieux il se trouve fatalement un certain déchet, des vases se brisent pendant la cuisson, d'autres ne peuvent être mis en vente pour des raisons diverses : mais l'acheteur d'un de ces vases précieux supporte dans le prix qu'il paye une partie des frais occasionnés par le déchet. Pourquoi ne pas faire supporter de même, à l'acheteur, l'indemnité versée à l'ouvrier blessé ? La blessure de l'artisan est un risque professionnel au même titre que la perte d'un vase précieux ; le patron doit indemniser le blessé et répartir la charge qui résulte pour lui de ce fait entre les consommateurs. Il n'est nul besoin, pour justifier le risque professionnel, de faire intervenir le développement de l'industrie, l'introduction du machinisme ; le risque professionnel est de tous les temps.

C'est bien là l'idée qui inspirait la proposition de loi de M. Faure en 1882. Celui-ci, tirant les dernières conséquences du principe posé, comprenait dans sa proposition non quelques professions, mais « l'industrie, le commerce et l'agriculture ». La faute de l'ouvrier était considérée comme une conséquence de l'industrie (1) et couverte par la loi, la faute du patron au contraire restait soumise au droit commun.

Au cours de la longue discussion de la loi de 1898, on parla de risque professionnel et de bien d'autres choses ; l'idée s'obscurcit et l'expression de risque professionnel fut souvent employée pour désigner une idée toute différente, celle de transaction entre les patrons et les ouvriers. Avant la mise en vigueur de la loi du 9 avril 1898, la question des accidents du travail était régie par les articles 1382 et suivants du Code civil. Pour qu'un ouvrier blessé dans son travail obtînt une indemnité de son patron il fallait qu'il fit la preuve de la faute de ce dernier : restaient donc à la charge de l'ouvrier : 1° les accidents dus à sa faute même légère ; 2° ceux dus à un cas

1. On a très justement fait remarquer que l'ouvrier qui dans son travail ne commettrait aucune faute ne serait pas au point de vue de la production un très bon ouvrier.

fortuit ou de force majeure ; 3° ceux dus à la faute du patron quand l'ouvrier ne pouvait arriver à faire la preuve de la faute. Avait-il cent fois raison, pour éviter un procès qui pouvait traîner en longueur, l'ouvrier presque toujours dans le dénûment à la suite de son accident, acceptait souvent une transaction désastreuse pour lui.

Les patrons n'étaient guère mieux partagés : en cas de condamnation ils devaient la réparation intégrale du préjudice : l'appréciation de la faute variait suivant les tribunaux, une jurisprudence vraiment anarchique laissait les patrons dans l'incertitude. Aussi patrons et ouvriers se plaignaient-ils du droit commun. C'est sous l'influence de ces plaintes que l'idée du risque professionnel se transforme : « L'idée humanitaire elle-même subit une éclipse. Le risque professionnel ne découle plus du droit à la vie de l'ouvrier, il est le produit de je ne sais quelle transaction homologuée par la loi, transaction par laquelle le patron s'engage à fournir dans tous les cas une indemnité à la victime de l'accident, à la condition de n'être jamais tenu à la réparation intégrale du dommage causé (1). » Si l'on voulait une preuve de cette trans-

1. RAOUL JAY. L'assurance ouvrière et la solidarité dans l'industrie, *Rev. pol. et parlement.*, septembre 1905, p. 458.

formation de l'idée de risque professionnel, il suffirait de relire la définition donnée par M. Cheysson qui est en quelque sorte devenue la définition classique du risque professionnel. « Le risque professionnel constitue une sorte de transaction qui, dans une matière où la responsabilité est obscure, demande à chacune des parties en présence un sacrifice partiel en échange de sa sécurité. Elles renoncent dans certains cas à profiter du droit commun, pour n'avoir pas dans d'autres à en supporter la rigueur. L'ouvrier ne recevra pas la réparation intégrale du dommage éprouvé ; mais du moins il sera toujours indemnisé au lieu de se heurter à une fin de non recevoir légale ; de son côté si le patron n'est plus protégé par l'obligation de la preuve, il échappe au danger de la réparation totale dont le menace la jurisprudence humanitaire des tribunaux. En un mot, le risque professionnel est une sorte d'abonnement contre les conséquences extrêmes du régime actuel » (1).

Cette idée de transaction domine les derniers travaux parlementaires et nous trouvons même chez M. Maruéjouls, rapporteur de la loi à la Chambre en 1897, la préoccupation de démontrer que la tran-

1. Congrès de Bruxelles, 1897.

saction avait été faite sur des bases en quelque sorte mathématiques. Voici en effet ce que disait M. Maruéjols à la tribune de la Chambre le 28 octobre 1897 à propos de l'évaluation de la rente aux $\frac{2}{3}$ du salaire : « Ce chiffre de $\frac{2}{3}$ a donc été accepté par les deux assemblées et il ne pouvait en être autrement, car il ne s'agit en aucune façon d'une appréciation au jugé, mais d'une évaluation qui est la conséquence de l'application de la statistique.

« Il est aujourd'hui admis, cela résulte du dernier état des statistiques à l'étranger, comme en France, que les accidents dus à la force majeure ou dont la cause échappe à toute espèce de recherches, figurent dans le total lamentable de cette sorte de fléau pour une proportion de 55 0/0, mettons si vous le voulez afin de faciliter les calculs pour une proportion de 50 0/0.

.

« Voilà, dis-je, 50 0/0 d'accidents qui sont pour l'intégralité du salaire à la charge du chef d'entreprise. On admet que pour l'autre moitié il y a à peu près 25 0/0 de ces accidents qui sont à la charge du patron, parce qu'ils sont les conséquences d'une faute ou d'une négligence de sa part et 25 0/0 qui sont à la charge de l'ouvrier parce qu'ils sont la conséquence d'une faute plus ou moins grande de ce dernier.

« Prenons ceux qui sont à la charge du patron il est évident que dans ce cas il doit l'intégralité du salaire, c'est donc 75 0/0 d'accidents dans lesquels le patron doit l'intégralité du salaire.

« C'est ici que va fonctionner l'indemnité forfaitaire, c'est ici que le risque professionnel va jouer, à la fois dans l'intérêt de l'ouvrier et dans l'intérêt du patron.

« Si nous appliquons exactement la conséquence des chiffres que je viens de vous citer, il y aura 75 0/0 des accidents pour lesquels le patron devrait le salaire dans son intégralité, mais il y en aurait 25 0/0 dans lesquels les ouvriers ne recevraient rien. Nous avons alors fait une transaction sur la base des 2/3 du salaire, c'est un forfait hors de toute contestation, il est établi sur des statistiques qui ne sont plus discutées. »

Nous ne voulons pas dire que l'idée de risque professionnel soit étrangère à la loi de 1898. Revenons sur le calcul de M. Maruéjouls : dans les 75 0/0 d'accidents qui sont pour l'intégralité à la charge du chef d'entreprise nous trouvons les accidents dus à un cas fortuit, à la force majeure ou à une cause inconnue ; c'est bien là une application du risque professionnel. Mais ce que nous avons voulu montrer c'est combien l'idée de transaction avait préoccupé le

législateur de 1898, et de quelle façon elle avait rejeté, dans l'ombre, l'idée pure de risque professionnel.

Cela explique le caractère exceptionnel de la loi de 1898. Cette loi ne s'applique en effet qu'à certaines professions, à celles pour lesquelles le droit civil paraissait particulièrement insuffisant : « l'industrie du bâtiment, les usines, manufactures, chantiers, les entreprises de transport par terre et par eau de chargement et de déchargement, les magasins publics, mines, minières, carrières et en outre toute exploitation, ou partie d'exploitation, dans laquelle sont fabriquées, ou mises en œuvre, des matières explosives, ou dans laquelle il est fait usage d'une machine mue par une force autre que celle de l'homme ou des animaux. » C'était là un domaine trop restreint. Le législateur s'efforce aujourd'hui de l'étendre. La loi du 12 avril 1906 marque un premier pas dans cette voie. C'est de cette loi que nous nous sommes proposé l'étude. Nous allons étudier successivement le domaine de la loi nouvelle, le mode de contribution des commerçants au fonds de garantie, la résiliation des contrats d'assurances, enfin la situation des commerçants à l'égard de l'assurance.

CHAPITRE PREMIER

ASSUJETTISSEMENT

§ 1. — LÉGITIMITÉ DE L'EXTENSION A TOUS LES SALARIÉS

Dans tous les pays où une loi est venue remplacer le principe de la responsabilité fondée sur la faute, par celui de l'indemnisation forfaitaire, le bénéfice de la législation nouvelle a été réservé à certaines professions ; c'est peu à peu et par des lois postérieures, que d'autres professions ont été soumises au droit nouveau.

La loi de 1898 a été une expérience : à aucun moment le législateur n'a cru avoir déterminé d'une façon définitive le domaine d'application de la loi (1). Le

1. M. de Marcère disait au Sénat le 7 mars 1898 :

« On a dit au début de cette discussion qu'il y avait un nombre très considérable d'ouvriers, qui restent en dehors de la loi nouvelle, qui ne jouiront pas de ses avantages, et

principe de l'indemnité forfaitaire avait en France d'ardents adversaires : Aujourd'hui que la loi a fonctionné on en peut apprécier les effets. Si la loi nouvelle n'a pas rempli toutes les espérances que l'on fondait sur elle, elle a au moins produit de bons résultats, l'expérience lui a en somme été favorable. La loi ne compte plus guère aujourd'hui d'adversaires de principe. Certes, nombreuses sont encore les critiques qui lui sont adressées, mais ces critiques portent sur des points de détail et peu à peu la loi se corrige et se complète.

Au moment de l'élaboration de la loi du 12 avril 1906 il était un point sur lequel tous les esprits étaient d'accord, c'est que la loi du 9 avril 1898 devait être étendue à d'autres catégories de travailleurs ; aussi la question qui se posait n'était pas de savoir s'il fallait reprendre l'œuvre du législateur de 1898 mais de tracer les limites du risque professionnel. Les opinions à cet égard étaient assez divi-

nous devons bien prévoir qu'un jour ou l'autre, tous ces ouvriers réclameront, qu'ils trouveront des avocats et que peut-être le Parlement sera amené à leur accorder aussi les avantages que nous allons donner tout à l'heure aux ouvriers de l'industrie. »

sées. Nous croyons qu'elles peuvent être ramenées à trois systèmes que nous allons exposer maintenant.

Dans une première opinion singulièrement restrictive, on soutient que la loi du 9 avril 1898 ne doit s'appliquer qu'aux industries dangereuses. Tout opposée est l'idée d'après laquelle cette loi devrait recevoir son application chaque fois qu'il y a contrat de travail. Entre ces deux opinions se place un système intermédiaire d'après lequel le risque professionnel ne saurait se concevoir en dehors de l'idée d'entreprise ; la charge résultant de la loi pour le patron doit, dit-on, pouvoir entrer dans les frais généraux de l'entreprise pour être en fin de compte rejetée sur le consommateur, le patron n'étant frappé par la loi qu'à titre de répartiteur des charges de l'industrie.

Nous rejeterons d'abord le système qui fait du risque professionnel le privilège des industries dangereuses. Dans cette opinion on croit pouvoir dire d'une façon absolue qu'une industrie, une profession est ou n'est pas dangereuse. Cette façon de voir vient peut-être de ce que pendant longtemps on a cru que l'emploi des machines avait contribué à augmenter le nombre des accidents : les statistiques prouvent aujourd'hui que les industries les plus dangereuses sont encore celles qui n'ont pas subi de

transformation de leur outillage (1) : mais l'idée a persisté, et quand on parle d'industrie dangereuse c'est souvent encore celle où il est fait emploi de machines que l'on a dans l'idée : ainsi s'explique peut-être pourquoi l'on considère très ordinairement l'idée de profession dangereuse d'une façon absolue : en réalité il n'y a là qu'une notion essentiellement relative : c'est au tant pour cent d'accidents graves que se mesure le danger d'une profession. Si l'on fait un classement des professions d'après leur degré de danger, loin de trouver une ligne de démarcation qui permette d'affirmer que telle est dangereuse et que telle autre ne l'est pas on passe insensible-

1. Pour 1.000 ouvriers assurés le nombre des accidents graves, c'est-à-dire entraînant une incapacité de travail de plus de treize semaines est d'après les statistiques allemandes dans :

Les mines.	12.09
Les carrières	4.70
L'industrie du fer ou acier. . .	8.51
La verrerie.	3.61
Les industries textiles	3.44
L'industrie du bois.	10.74
Le bâtiment	7.46
Les expéditions	12.35
La conduite des voitures . . .	17.51

(Bases statistiques de l'assurance contre les accidents en Allemagne, *Publication de l'Office du travail*, 1899.)

ment par une chaîne ininterrompue et sans saut brusque de la profession la plus dangereuse à la profession la moins dangereuse : « Je défie le plus habile, dit Jules Simon, de faire une bonne répartition des industries dangereuses et des industries où l'ouvrier n'ait pas d'accidents à craindre. »

Le risque professionnel peut être plus ou moins restreint plus ou moins visible, il existe toujours : il n'y a point de travail qui n'ait ses dangers et ses risques : si ceux-ci sont peu considérables, la charge qui retombe sur le patron sera minime, mais si le risque se réalise, comment justifiera-t-on l'abandon de la victime ? Celle-ci sollicite notre pitié parce qu'elle souffre sans qu'il y ait à rechercher si les accidents sont fréquents dans sa profession. Voici en quels termes s'exprimait à cet égard M. Mirman dans son rapport du 2 décembre 1901 : « Qu'une profession soit moins dangereuse, il faut en conclure : 1° que de moindres précautions sont nécessaires pour empêcher les accidents de se produire : 2° que le chef d'entreprise qui assure son personnel devra être tenu de payer pour un même nombre de salariés une prime moins forte. Mais nous nous refusons à en conclure que la victime, sa veuve ou ses orphelins, soient moins dignes d'intérêt et aient moins de droits à une pension. Dans cette profession, officiellement inoffensive, un

ouvrier, un employé est mutilé, est-il admissible que la loi le laisse dans la misère sous le prétexte qu'il a été victime d'une fatalité plus rare et que le patron n'aurait eu à payer qu'une prime annuelle insignifiante pour lui garantir les bénéfices de la loi de 1898.»

Les deux systèmes entre lesquels nous allons maintenant avoir à choisir sont également favorables à l'extension au commerce. Le commerce est bien une entreprise. Le commerçant au même titre que l'industriel peut répartir entre les consommateurs les charges qui résultent pour lui de l'accident survenu à ses ouvriers ou employés. A plus forte raison si nous nous rangeons à l'opinion la plus large si nous faisons du risque professionnel une condition du contrat de travail la loi du 9 avril 1898 doit être étendue au commerce. Entre ces deux opinions notre choix sera d'ailleurs rapidement fait.

Nous avons dans notre introduction insisté sur l'abus qui avait été fait de l'expression risque professionnel. La divergence des opinions en la matière qui nous occupe en ce moment, provient, croyons-nous, de cet abus des termes. Les mots « risque professionnel » qui convenaient si bien à l'idée exprimée dans l'exemple des vases précieux de Brentano (1)

1. V. Introduction, p. 6.

évoque l'idée d'entreprise : on est amené fatalement et par la logique même des choses, à voir dans le patron un répartiteur des charges de l'industrie entre les consommateurs, et à limiter l'application du risque professionnel à l'idée d'entreprise.

Mais si l'on veut bien se rappeler que la loi de 1898 est une transaction entre les patrons et les ouvriers, si l'on veut bien se rappeler que cette transaction a eu pour but d'éviter la recherche toujours difficile de la responsabilité, nous sommes fatalement amenés à admettre la solution large et à faire du principe transactionnel une condition du contrat de travail. L'obscurité en matière de responsabilité est-elle moins grande en l'absence d'entreprise que lorsqu'il y a entreprise? Nous pourrions reprendre une à une toutes les raisons qui militaient en faveur de l'introduction du principe transactionnel et forfaitaire, nous les retrouverions chaque fois qu'il y a contrat de travail, utilité de faciliter les rapports entre patrons et ouvriers, nécessité d'une solution rapide, soulagement moral au blessé, etc... La transaction est juste et bonne, pourquoi dès lors en faire le privilège de quelques-uns.

§ 2. — LA LOI DU 12 AVRIL 1906

EST LA PREMIÈRE LOI D'EXTENSION

La loi du 12 avril 1906 est la première qui ait étendu à d'autres professions la loi du 9 avril 1898. Deux lois, celle du 21 avril 1898 et celle du 30 juin 1899 pourraient au premier abord présenter le même caractère, nous allons voir qu'il n'en est rien.

Pendant l'élaboration de la loi du 9 avril 1898, il avait été reconnu que son application intégrale aux marins du commerce était impossible mais le législateur avait manifesté l'intention formelle de faire une loi spéciale pour les marins, basée sur les mêmes principes que ceux qui avaient inspiré la loi du 9 avril 1898. Effectivement le 21 avril 1898 une loi venait régler la matière des accidents du travail survenus aux marins. Cette loi diffère en réalité profondément de notre loi organique, M. Mirman (1) prétend que ceux qui l'ont votée ne se rendaient pas un compte très exact du caractère de la loi qu'on soumettait à leur vote. Alors que la loi du 9 avril 1898 laissait l'indemnité à la charge du patron, celle du 21 avril établissait une caisse d'assurance mutuelle entre les

1. Rapport du 2 juillet 1903, ann. 1136, 8^e législ.

marins français : les primes étaient payées, partie par le patron, partie par le marin : cette loi a été remplacée par celle du 29 décembre 1905 mais celle-ci est inspirée des mêmes principes que celle du 21 avril 1898, elle ne fait qu'organiser une caisse de prévoyance entre les marins français : ceux-ci payent encore une portion de la prime d'assurance (1), aussi pouvons-nous dire que cette loi est profondément étrangère au mouvement d'où est sortie la loi du 9 avril 1898.

La loi du 20 juin 1899 ne fait que préciser sur un point de détail la loi du 9 avril 1898. Au moment où l'on discutait une proposition de M. Gervais (2), relative à la résiliation de tous les contrats d'assurances contre les accidents du travail, souscrits avant la loi du 9 avril 1898, M. Julien Goujon remit en question l'assujettissement de l'agriculture. La discussion montra un désaccord complet et finalement un texte fut proposé pour préciser la loi. Ce fut l'origine de la loi du 30 juin 1899 qui est interprétative de celle du 9 avril 1898 et n'est nullement une loi d'extension.

1. Art. 3 de la loi.

2. *J. off.*, 1^{er} juin 1899, p. 1537

§ 3. — POURQUOI L'EXTENSION A-T-ELLE
COMMENCÉ PAR LE COMMERCE

Nous sommes amenés maintenant à préciser le sens du mot commerce. On parle souvent de l'industrie commerciale ; le commerce est alors considéré comme une branche de l'industrie. En sens inverse les jurisconsultes font de l'industrie une branche du commerce. Dans le silence de nos lois, nous sommes obligés d'avoir recours à la jurisprudence pour établir une distinction entre le commerce et l'industrie. La Cour de cassation dans un certain nombre d'arrêts a reproduit la même idée dans des termes identiques : « attendu que l'industrie transforme l'objet auquel elle s'applique à la différence du commerce où ne se font que des échanges (1). » La formule est très nette : elle est pourtant d'une application difficile. Qu'est-ce donc au juste qu'une transformation ? Tout travail ne se réduit-il donc pas à

1. Cass., 3 août 1903. *Rec. Doc. Co.*, n° 9, p. 255.

Cass., 5 juillet 1904. *Rec. Doc. Co.*, n° 17, p. 105.

Cass., 24 octobre 1904. *Rec. Doc. Co.*, n° 17, p. 131.

Cass., 5 novembre 1906. *Gaz. du Palais*, 18-17 novembre 1906.

V. aussi avis du Comité consultatif des accidents du travail, 19 décembre 1900.

une transformation (1) ? Quand on veut appliquer le critérium de la Cour de cassation on se trouve singulièrement embarrassé ; personne ne songe à dire que le commerçant qui emballe ses marchandises fait de la transformation, mais le boulanger qui con-

1. Voici ce que dit M. Gide à ce sujet dans son *Précis d'Économie politique*, 6^e édition, p. 113 :

« Il n'y a rien de plus dans le travail qu'une force musculaire dirigée par une intelligence ; il ne saurait donc produire d'autres effets que ceux d'une force motrice quelconque et encore d'une force motrice très faible, à savoir un mouvement, un déplacement.

« Ce déplacement peut consister dans un changement de lieu de l'objet lui-même, soit dans un changement de place de ses parties constitutives. Dans ce dernier cas, nous disons bien que l'objet a subi une transformation mais toute transformation se réduit en somme à un déplacement. Les formes exquises que revêt l'argile sous la main du potier ou du statuaire, les dessins riches et compliqués que suit la dentelle sous les doigts de la dentellière ne sont que les effets produits par les déplacements des molécules de l'argile ou des fils du tissu. Tout ce que peut faire le travail de l'homme c'est remuer, séparer, réunir, intervertir, superposer, arranger, rien que des mouvements. Prenez par exemple la production du pain : passez en revue les divers actes de cette production, labourer, semer, moissonner, vanner, moudre, bluter, pétrir, enfourner et vous verrez que tous ne représentent que certains déplacements, imprimés à la matière. L'homme ne saurait avoir d'autre rôle dans l'œuvre de la

vertit la farine en pain, mais le boucher qui prend les bêtes sur pied pour en débiter la viande ? Et si nous ne citons que ces deux exemples c'est parce qu'ils nous paraissent tout à fait caractéristiques, mais nous pourrions en citer bien d'autres. La Cour de cassation considère le boulanger comme non assujetti (1), mais fait par contre rentrer la profession de boucher (2) dans celles qui sont visées par la loi. Ne semble-t-il pas qu'on pourrait avec autant de raison et en appliquant la règle formulée par la Cour de cassation elle-même donner des solutions toutes différentes (3).

production. Là se borne son pouvoir ; toutes les transformations intimes qui s'opèrent dans la constitution des corps, qui modifient leurs propriétés physiques ou chimiques et concourent par là à la production, l'évolution mystérieuse qui avec un germe fait une plante, la fermentation qui avec un jus sucré fait de l'alcool, la combinaison chimique qui avec du fer et du charbon fait de l'acier, ne sont pas son fait : l'homme s'est borné à disposer les matériaux dans l'ordre voulu, le blé dans la terre, la vendange dans la cuve, le minerai dans le haut fourneau, — c'est la nature qui a fait le reste. »

1. Cass., 26 avril 1094. *Rec. Doc. Co.*, n° 17, p. 93

2. Cass., 24 octobre 1904. *Rec. Doc. Co.*, n° 17, p. 130.

3. La Cour de cassation (Ch. des requêtes) a le 3 mars 1903 confirmé un arrêt de la Cour de Nîmes du 20 avril 1902, déclarant non assujetti le boucher avec tueries. *Rec. Doc. Co.* n° 9, p. 193.

Parmi les raisons qui devaient pousser le législateur à commencer l'extension de la loi de 1898 par le commerce nous citerons en première ligne la divergence qui existait entre la jurisprudence de la Cour de cassation et celle du Conseil d'État. Les tribunaux de l'ordre administratif comme ceux de l'ordre judiciaire avaient à interpréter l'article 1^{er} de la loi. Pour les tribunaux de l'ordre judiciaire, à chaque affaire nouvelle, la première question à résoudre était celle de l'assujettissement. Aux tribunaux administratifs le mode d'organisation du fonds de garantie donnait à trancher la même question. Le fonds de garantie est alimenté au moyen de centimes additionnels à la patente ; le contribuable qui se croit imposé à tort s'adresse aux tribunaux administratifs qui doivent se prononcer sur l'assujettissement. Ainsi qu'il arrive souvent lorsque deux ordres de juridiction ont à trancher la même question, il y eut des divergences d'interprétation ; à côté de la jurisprudence de la Cour de cassation celle du Conseil d'État.

Le Comité consultatif des assurances qui donnait des avis aux intéressés avait eu lui aussi à interpréter l'article 1^{er}. Les avis du Comité antérieurs aux jugements des tribunaux avaient été confirmés tantôt par la jurisprudence du Conseil d'État, tantôt par celle de la Cour de cassation.

Nous allons très rapidement exposer l'interprétation donnée à l'article 1^{er} par la Cour de cassation, le Conseil d'État et le Comité consultatif des assurances. Voici d'abord le texte de l'article en question :

ARTICLE PREMIER

Les accidents survenus par le fait du travail ou à l'occasion du travail, aux ouvriers et employés occupés dans l'industrie du bâtiment, les usines, manufactures, chantiers, les entreprises de transport par terre et par eau, de chargement et de déchargement, les magasins publics, mines, minières, carrières, et en outre dans toute exploitation ou partie d'exploitation dans laquelle sont fabriquées ou mises en œuvre des matières explosives, ou dans laquelle il est fait usage d'une machine mue par une force autre que celle de l'homme ou des animaux, donnent droit au profit de la victime ou de ses représentants à une indemnité à la charge du chef d'entreprise, à la condition que l'interruption de travail ait duré plus de quatre jours.

Les ouvriers qui travaillent seuls d'ordinaire ne pourront être assujettis à la présente loi par le fait de la collaboration accidentelle d'un ou de plusieurs de leurs camarades.

Le texte de cet article contient le mot « chantiers ». Que fallait-il entendre par là ? La loi entendait-elle viser tous les chantiers ou simplement les chantiers industriels, à l'exclusion des chantiers commerciaux. Le Conseil d'État adoptait la première opinion (1)

1. Le Conseil d'État.

Vu la requête présentée par le sieur Rabouin..., tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté en date du 28 novembre 1901, par lequel le Conseil de préfecture du département du Loir-et-Cher a rejeté sa demande en décharge de la taxe additionnelle pour la constitution du fonds de garantie institué par la loi du 9 avril 1898, à laquelle il a été imposé pour l'année 1900 sur le rôle de la ville de Blois.

Ce faisant, attendu que le requérant exerce la profession d'exploitant de coupes de bois ; que pour libérer le parterre des coupes adjudgées, il dépose les bois non vendus sur un terrain situé en dehors de la ville et non clôturé ni gardé ; qu'il n'est procédé sur ce terrain à aucune transformation et à aucune manipulation ; que les bois ne sont même pas empilés ; que dans ces circonstances le sieur Rabouin ne peut être considéré comme exploitant un chantier au sens de l'article 1^{er} de la loi du 9 avril 1898 ; que c'est donc à tort qu'il a été imposé de ce chef à la taxe précitée ; lui accorder la décharge demandée pour les années 1900 et 1901

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Rabouin, imposé à la contribution des patentes de l'année 1900 sur le rôle de la ville de Blois, en qualité de marchand de

qui était aussi celle du Comité consultatif des assurances (1). La Cour de cassation se rangeait à l'opinion contraire (2).

bois à brûler ayant chantier (tableau A, 1^{re} classe) utilise à Blois, pour l'exercice de cette profession, un terrain où il entrepose les bois provenant des coupes qu'il exploite et destinés à la vente ; que ce terrain constitue un chantier et doit être rangé parmi les établissements désignés sous cette dénomination par l'article 1^{er} de la loi du 9 avril 1898 ; que par suite c'est avec raison que le sieur Rabouin a été imposé et maintenu par l'arrêté attaqué, pour l'année 1900, à la taxe établie à l'article 25 de cette loi pour la constitution du fonds de garantie.

Décide :

La requête du sieur Rabouin est rejetée.

Rec. Doc. Co. N° 9, page 361.

1. Considérant que certaines professions, même lorsqu'elles ne comportent pas de fabrications ou de réparations, doivent être retenues comme impliquant l'exploitation d'établissements assimilables aux « chantiers » tels les marchands de bois, les marchands de charbons, les marchands de fer en gros, les marchands de vins en gros, etc...

Avis du 19 décembre 1900. Rec. Doc. Co. N° 1, p. 277, édit. 1906.

2. La Cour de Lyon avait rendu le 1^{er} avril 1901 un arrêt dans lequel nous relevons ce qui suit :

« Attendu que l'entreprise de Streichenberger au service de laquelle était Sermet emploie près de cinquante hommes, quarante chevaux et a à Lyon trois entrepôts : que chaque

Le mot « manufactures » qui figure à l'article 1^{er} de la loi doit-il englober toute l'industrie ou seulement la grande industrie? En d'autres termes les

jour Streichenberger fait charger ou décharger une moyenne de huit wagons contenant chacun 10 tonnes de charbon ;

Que, soit en gare, soit dans les entrepôts, les manutentions effectuées pour la réception, l'emmagasinement, la mise en sacs, la livraison des charbons, y exposent les ouvriers à des risques professionnels sérieux et continuels ;

Qu'il résulte de ce qui précède que les entrepôts de Streichenberger sont de véritables chantiers aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 9 avril 1898 ; que c'est à tort que les premiers juges ont dit que Streichenberger n'était pas assujetti à la loi du 9 avril 1898 au sujet de l'accident survenu à Sermet.

.

Voici maintenant l'arrêt de cassation du 27 oct. 1903 :

« Attendu d'une part que les entreprises commerciales non mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 9 avril 1898 ne sont assujetties à la loi sur la responsabilité des accidents du travail que si des matières explosibles y sont fabriquées ou mises en œuvre ou encore s'il y est fait usage d'une machine mue par une force autre que celle de l'homme ou celle des animaux ;

Attendu d'autre part que si les ouvriers ou employés occupés dans les chantiers sont nommément appelés à bénéficier de ladite loi, le mot « chantiers » ne doit pas être séparé des mots « usines et manufactures » qui le précèdent et en précisent le sens ; qu'il désigne l'endroit où des ouvriers travaillent ensemble, soit à des terrassements, soit à la prépa-

ateliers ont-ils été intentionnellement laissés de côté par le législateur ? Pour le Comité consultatif des accidents du travail (1) et la Cour de cassation toute

ration industrielle des matériaux ; qu'il ne saurait s'appliquer aux magasins ou entrepôts quelque considérables qu'ils soient, dans lesquels le commerçant dépose des marchandises qui en doivent sortir sans y avoir subi aucune transformation.

.
Casse »

Rec. Doc co., n° 11, p. 129.

1. Avis du 19 décembre 1900 :

« Considérant qu'il convient d'écarter en principe, les professions classées dans la nomenclature générale des commerces, industries et professions passibles de la contribution des patentes, sous la rubrique : « marchand de... » en tant qu'elles sont limitées à la revente commerciale de produits ou denrées : qu'elles deviendront au contraire passibles de la taxe additionnelle toutes les fois qu'elles comporteront, en outre des opérations commerciales proprement dites, des opérations quelconques de transformation industrielle ; — que dans cet ordre d'idées, il paraît même nécessaire d'indiquer d'une manière générale comme passibles de ladite taxe certaines professions dont l'exercice implique le plus souvent des fabrications annexes ou des réparations d'entretien pour location, tout en spécifiant que la taxe n'atteint que les exploitations comportant effectivement des fabrications ou des réparations.

Rec. Doc. Co., n° 1, p. 227, édit. 1906.

l'industrie est assujettie à la loi (1). Pour le Conseil

1. Dans une affaire Vincent c. Rayne, le tribunal civil d'Avignon avait déclaré assujetti un atelier de maréchal ferrant qui n'employait qu'un homme, la Cour de Nîmes par un arrêt du 19 juin 1901 réforma le jugement :

« Attendu que c'est dans l'atelier d'un maréchal ferrant qui n'employait qu'un homme ou deux qu'est survenu l'accident dont Marius Vincent a été victime, et qu'en réalité il s'agit de savoir si cet atelier est un établissement industriel assujetti à la loi du 9 avril 1898 ;

Attendu que l'énumération contenue dans le paragraphe 1 répond à la question et qu'elle y répond négativement ; que sans doute cette énumération n'est pas strictement limitative mais qu'une assimilation utile ne se justifierait pas dans l'espèce.

.
La Cour de cassation par un arrêt du 3 août 1903 cassa l'arrêt de la cour de Nîmes.

La Cour ;

Vu l'article 1 de la loi du 9 avril 1898.

« Attendu qu'avec les entreprises qu'il désigne nommément, l'article 1^{er} de la loi du 9 avril 1898 assujettit à la responsabilité du risque professionnel, sous l'appellation d'usines et de manufactures tous les ateliers industriels ; que le législateur en effet a renoncé à limiter cette responsabilité soit à l'industrie dangereuse, soit à la grande industrie ; qu'il a soumis l'industrie entière à la loi nouvelle et qu'il considère tellement que toutes les victimes du travail industriel ont des droits égaux, qu'il a dû, pour la faire échapper à l'application de la règle qu'il posait, préciser que la collaboration accidentelle d'un ou de plusieurs camarades n'assujet-

d'État au contraire les petits ateliers restent en dehors de la loi (1).

tirait pas à la loi l'ouvrier qui d'ordinaire travaille seul.

« Attendu que l'arrêt attaqué sans contester que Vincent ne fut l'ouvrier de Rayne et sans relever aucune circonstance de nature à établir que la profession de ce dernier ne fut pas industrielle a déclaré néanmoins que « l'atelier du maréchal ferrant Rayne n'est pas un établissement industriel aux termes et dans le vœu de la loi du 9 avril 1898 » par cette seule raison que « Rayne n'employait qu'un homme ou deux », qu'en statuant ainsi il n'a pas donné de base légale à sa décision et a par suite violé l'article sus-visé.

Par ces motifs,

Casse.

Rec. Doc. co, n° 9, p. 255.

1. Arrêt du Conseil d'État du 18 mars 1904, Bernard, c. ministre des finances :

Considérant que le sieur Bernard, imposé à la contribution des patentes en qualité de boulanger, occupe dans un local attenant à son magasin un ouvrier employé dans les conditions ordinaires à la fabrication du pain ; que cet établissement ne constitue pas une manufacture au sens de l'article 1^{er} précité ; qu'en effet, les établissements industriels ou commerciaux ne doivent pas être appréciés pour l'application de la loi du 9 avril 1898, d'après la nature économique, et les résultats de leur exploitation, mais d'après la nature du travail auquel il y est procédé, les risques que ce travail fait courir aux ouvriers qui y sont employés et les

L'obscurité on le voit était grande et cette obscurité était très préjudiciable aux intéressés. Avec la responsabilité découlant de la faute, le patron pouvait raisonnablement compter sur sa diligence pour mettre sa responsabilité à couvert, mais avec le régime nouveau il est responsable de faits qui ne dépendent pas de lui ; il est de la plus grande importance pour le patron de savoir à quel régime légal il est soumis. L'extension au commerce va faire disparaître cette obscurité.

Ceci nous amène à dire un mot au sujet d'une disposition votée par la Chambre et repoussée par le Sénat. Nous voulons parler de l'interprétation par voie législative de l'article 1^{er} de la loi de 1898. On peut s'étonner au premier abord que dans une loi qui allait faire disparaître indirectement, en élargissant le domaine de la loi de 1898 les difficultés d'interprétation, on ait cherché à résoudre une deuxième fois et directement la même question ; mais il ne faut pas perdre de vue que la loi d'extension au commerce ne devait être applicable que longtemps après sa promulgation et qu'elle ne devait régir que les accidents postérieurs

conditions générales dans lesquelles il est exécuté ; qu'ainsi c'est à tort que le sieur Bernard a été imposé à la taxe additionnelle pour la constitution du fonds de garantie. *Rec. Doc. Co.*

à sa mise en vigueur : les dispositions interprétatives de cette loi seraient au contraire entrées en vigueur aussitôt après leur promulgation et l'interprétation légale se serait imposée au juge pour tous les accidents qui n'auraient pas reçu une solution définitive au moment de la promulgation. La question n'était donc pas sans intérêt.

Par contre la légitimité de l'intervention du législateur était en la matière assez contestable. La loi du 9 avril 1898 est le résultat du travail de dix-huit années pendant lesquelles un grand nombre d'idées ont été discutées ; la loi n'est pas le produit d'une idée simple mais le résultat de la combinaison d'un assez grand nombre d'opinions. N'y a-t-il pas dès lors pour ceux surtout qui ont été étrangers à l'élaboration de la loi quelque témérité à agir en dépositaires infaillibles des volontés de ceux qui les ont précédés. Il nous semble bien d'ailleurs qu'il s'agissait moins d'une interprétation de la loi de 1898 que d'une extension déguisée : M. Mirman disait à la Chambre, le 7 juin 1904 (1) : « La jurisprudence a été jusqu'à ce jour très incertaine, et là comme ailleurs la commission demande à la Chambre de faire sienne l'interprétation de la loi la plus large et la

1. *J. off.*, 8 juin 1904, *in extenso*, Ch. p. 1316.

plus favorable aux intérêts des travailleurs. Toutes les fois qu'il y a eu conflit de jurisprudence entre le Conseil d'État et la Cour de cassation nous avons accepté et inscrit dans la loi tantôt la doctrine du Conseil d'État, tantôt celle de la Cour de cassation, *de façon que le plus grand nombre possible de travailleurs fussent protégés.* »

Une deuxième raison qui explique que l'extension de la loi de 1898 ait commencé par le commerce, c'est la parenté étroite qui existe entre le commerce et l'industrie. Nombreux sont dans le commerce et l'industrie les emplois qui exigent le même travail accompli dans des conditions identiques ; un exemple bien connu, c'est celui des conducteurs de voitures qui bénéficient des avantages de la loi de 1898 quand ils louent leurs services à un entrepreneur de transports (1) et qui ne le sont pas quand ils travaillent chez un commerçant faisant lui-même ses transports (2). Les exemples ne nous manqueraient pas, si nous voulions faire ici une étude des cas d'accidents du travail absolument identiques et régis par des règles différentes ; avec l'extension au commerce ces anomalies ne disparaîtraient pas entière-

1. Paris, 15 décembre 1900, *Rec. Doc. co.* Tome I, p. 700.

2. Paris, 7 février 1902, *Rec. Doc. co.* Tome II, p. 175.

ment(1), mais elles seront considérablement réduites.

Il ne faut pas oublier non plus que dès 1898 une notable partie du commerce était assujettie. Nous avons d'abord les magasins publics, c'est-à-dire : « Les magasins généraux, docks, entrepôts, salles de ventes publiques, monts de piété, bureaux publics de conditionnement et généralement tous les magasins ouverts au public en vertu d'une autorisation administrative, et où s'effectuent des opérations de chargement et de déchargement en vue d'un entrepôt, d'une vente ou d'un conditionnement (2). » Nous trouvons encore les entreprises de chargement et de déchargement et les entreprises de transport par terre et par eau, enfin, d'une façon générale les exploitations commerciales dans lesquelles il est fait usage d'une machine mue par une force autre que celle de l'homme ou des animaux ; et à cet égard l'interprétation des tribunaux a été large : ont été déclarées assujetties des exploitations commerciales dans lesquelles il était fait usage d'un monte-charge mù par une force

1. L'inspecteur d'une compagnie d'assurances à primes fixes sera assujetti, celui d'une mutuelle ne le sera pas.

2. Avis du comité consultatif des assurances du 9 décembre 1900, *Rec. Doc. Co.*, n° 1.

inanimée (1). Une assez grande partie du commerce était donc, dès 1898, soumise au régime nouveau ; il était naturel d'achever l'œuvre commencée et d'étendre la loi au commerce.

Enfin l'extension au commerce avait été préparée par les commerçants eux-mêmes. Dans le grand commerce surtout, où la réalisation de gros bénéfices permet au patron de se laisser aller à des sentiments humanitaires, sans avoir à redouter de rompre l'équilibre de son budget, un certain nombre de patrons avaient souscrit en faveur de leurs employés des polices d'assurance ; ils y avaient d'ailleurs été poussés, et ce que nous disons maintenant s'applique aussi à un certain nombre de petits commerçants par l'incertitude dans laquelle la loi les laissait à l'égard de leur assujettissement (2), incertitude qu'exploitaient des courtiers habiles, à choisir dans les solutions de trois jurisprudences celles qui étaient le plus favorables à leurs intérêts.

1. Trib. civ. Seine, 30 juillet 1902, Juillot c. Nouvelles Galeries réunies. (*Rec. spéc. des accid. du trav.*, 1903, p. 177.)

2. « Au lendemain de la loi de 1898 une société a été fondée pour assurer les commerçants de l'alimentation comme s'ils avaient été assujettis à la loi nouvelle ; 4.078 commerçants occupant 20.338 ouvriers et payant 32.000.000 de salaires se sont volontairement assurés contre les risques de la loi de 1898 avant même que ceux-ci leur fussent légalement étendus. »

§ 4. — DANS QUELS TERMES DEVAIT ÊTRE FORMULÉE
L'EXTENSION AU COMMERCE ?

Dans quels termes devait être formulée l'extension au commerce ? De quelle manière allait-on désigner les nouveaux assujettis ? Trois solutions ont été proposées et discutées : on pouvait s'en référer aux tableaux de la patente ou bien élaborer une liste spéciale des professions assujetties, enfin désigner les nouveaux assujettis par l'expression « Le commerce ».

Dans l'opinion d'après laquelle il convenait de s'en référer aux tableaux de la patente, quitte à excepter par une disposition spéciale les professions libérales et les professions agricoles, on faisait remarquer que les tableaux de la patente offraient une énumération toute faite des nouveaux assujettis. On a critiqué cette opinion en faisant remarquer qu'elle conduisait à des solutions étranges et que si elle était admise des individus accomplissant des travaux identiques seraient soumis au droit commun ou à la loi de 1898 suivant que leur patron paierait ou ne paierait pas de patente. « Les tableaux de la patente, disait M. Beauregard(1), constituent bien un

1. *J. off.*, 3 juin 1904, *in extenso*, Chambre, p. 1235.

guide grâce auquel la liste des industries visées pourra être aisément dressée, mais ils ne peuvent pas remplacer cette liste elle-même ; et il est certain que si la Chambre se bornait à voter la formule qui lui est proposée, elle arriverait à des résultats assez bizarres.

« Ainsi un clerc d'agent d'affaires va tomber sous le coup de votre loi, car son patron paye patente. Le clerc d'un huissier ou d'un notaire, au contraire, ne sera pas protégé par votre loi. C'est au moins singulier.

« La sagesse serait donc, Monsieur le rapporteur, de prendre comme point de départ, comme aide-mémoire les tableaux de la patente ; mais pour atteindre le but que vous vous proposez, il faudrait donner quelques petits coups de pouce. Il faudrait supprimer ici, ajouter là. »

Cette idée d'une liste des professions assujetties n'était pas nouvelle. Nous la trouvons dans le projet du gouvernement en 1885, dans la proposition Ricard en 1888, dans le texte de la commission du Sénat (rapport Poirrier) en 1895, dans les textes votés par le Sénat en 1889 et 1890, enfin dans une proposition de M. Mirman en mars 1900 ; mais dans tous ces projets on laissait au Conseil d'État le soin de dresser cette liste, le Parlement ne faisant que désigner

les genres de professions qu'elle devrait comprendre.

Ce qui était nouveau dans l'idée de M. Beauregard c'était que le Parlement lui-même devait faire le travail que les projets précités confiaient au Conseil d'État. Nous n'avons pas à discuter ici la question de savoir s'il était bon de laisser au Conseil d'État le soin de dresser la liste des professions assujetties ou s'il était préférable que cette liste fût dressée par le Parlement; nous dirons seulement que ce travail qui peut paraître au premier abord considérable était singulièrement facilité par l'existence, d'une part, des tableaux de la patente et d'autre part de la liste des assujettis de 1898 dressée par le ministère du commerce après entente avec le ministère des finances. Établie par le Parlement ou le Conseil d'État cette liste aurait fait disparaître la divergence de jurisprudence entre le Conseil d'État et la Cour de cassation. On a critiqué cette opinion en faisant remarquer que l'industrie et le commerce se transforment tous les jours. « Si, disait M. Millerand (1), si vous vous atteliez à l'établissement d'une liste de toutes les professions assujetties, non seulement cela pourrait être très long et donner matière à de nom-

1. *J. off.*, 3^e juin 1904, *in extenso*, Chambre, p. 1239.

breuses contestations, mais, prenez garde ! quand vous auriez arrêté cette liste, quand après vous le Sénat l'aurait discutée et arrêtée, quand les deux Chambres se seraient mises d'accord et que la loi aurait été promulguée, il arriverait qu'en dehors du Parlement l'industrie se modifierait, de nouveaux commerces surgissant, d'autres disparaissant, et qu'à chaque instant il faudrait reprendre la loi sur les accidents pour en rayer ou y comprendre de nouvelles branches de commerce ou d'industrie. » Cette critique ne nous paraît pas sans réplique. N'aurait-on pas pu faire pour les accidents du travail ce qu'on fait pour les patentes ?

Enfin on pouvait désigner les nouveaux assujettis en employant l'expression « Le commerce ». Le mot commerce a un sens précis qu'éclaire encore une jurisprudence ancienne. Ce système avait l'avantage de la simplicité, mais il ne faut pas cacher qu'il donne lieu à des solutions étranges. L'inspecteur d'une compagnie d'assurances à primes fixes sera assujetti, celui d'une société d'assurances mutuelles ne le sera pas.

§ 5. — L'ASSUJETTISSEMENT AU COMMERCE EN BELGIQUE.

« Il est matériellement impossible, dit M. Mirman dans son rapport du 2 juillet 1903, que cette étape ne

soit pas très importante : il est impossible que l'extension ne comprenne pas du coup, la totalité des exploitations commerciales. » On n'a pas manqué de faire remarquer ce que cette affirmation avait d'exagéré : il nous semble bien, en effet, que le rapporteur de la Chambre est allé un peu loin lorsqu'il a parlé d'impossibilité matérielle à faire moins grand le pas en avant qu'on s'apprêtait à faire. Nous avons déjà dit qu'en 1898 une partie du commerce était assujetti, nous allons maintenant, en prenant comme exemple la législation belge, voir qu'une division était possible « dans la bloc du commerce ».

En Belgique une partie seulement des entreprises commerciales est soumise à la loi du 24 décembre 1903. L'article 2 qui désigne les entreprises soumises à la loi commence par énumérer dans une première partie un certain nombre d'entreprises industrielles puis viennent les dispositions suivantes :

ARTICLE 2

Sont assujetties à la présente loi, les entreprises privées ou publiques, désignées ci-après :

I.

II. Les exploitations industrielles, non comprises dans les catégories ci-dessus énumérées et qui occupent habituellement cinq ouvriers au moins ;

Les exploitations agricoles qui occupent habituellement trois ouvriers au moins ;

Les magasins de commerce où l'on emploie habituellement trois ouvriers au moins.

III. Les entreprises, non visées ci-dessus, dont le caractère dangereux aura été reconnu par arrêté royal, sur l'avis de la commission des accidents du travail.

La loi belge a donc désigné les entreprises commerciales assujetties, de trois façons différentes : d'abord par le nombre des ouvriers, il faut qu'il y en ait au moins trois ; ensuite en se référant à un arrêté royal qui dressera une liste des entreprises commerciales dangereuses, nous avons eu déjà l'occasion de dire plus haut ce que nous pensions de ce procédé, enfin en employant le mot magasin qui ne s'applique qu'à une partie des exploitations commerciales. Nous lisons en effet dans le commentaire de la loi belge de M. Coppyn (1) : « Le texte emploie le mot magasin de commerce et non l'expression entreprise commerciale afin de ne pas comprendre les entreprises commerciales qui ne font courir aucun danger, exemple : banques, bureaux d'assurances, etc. » La loi belge qui paraît se rattacher à l'opinion res-

1. Coppyn, *Comm. législatif de la loi du 24 déc. 1903*, p. 42, n° 35.

trictive que nous avons analysée plus haut, à savoir que le risque professionnel n'existe que dans certaines professions, a trouvé deux moyens assez ingénieux de réaliser son idéal.

Si nous avons cru devoir remarquer que le rapporteur de la Chambre était peut-être allé un peu loin dans son affirmation qu'il y avait une impossibilité matérielle à ne pas étendre la loi de 1898 d'une seule fois à toutes les entreprises commerciales, nous tenons aussi à dire que pour notre part nous ne regrettons pas que cette distinction n'ait pas été faite et que l'étape réalisée par la loi de 1906 ait été importante.

§ 6. — HISTORIQUE DE L'EXTENSION.

Parmi les nombreuses propositions de loi relatives aux accidents du travail qui virent le jour dans les dix-huit années qui précédèrent la date du 9 avril 1898, un certain nombre visaient le commerce (1).

Avant même que la nouvelle loi ait été mise en vigueur M. Mirman proposa d'en étendre le domaine et d'en modifier l'article 3.

1. Telles étaient la proposition F. Faure (1882) et la proposition Siegfried (1886).

Le même député déposait le 13 décembre 1900 sur le bureau de la Chambre une proposition de loi ainsi conçue :

ARTICLE PREMIER

« Remplacer le premier paragraphe de l'article 1^{er} de la loi du 9 avril 1898 par le texte suivant :

Tout accident survenu à un salarié par le fait ou à l'occasion de son travail donne droit au profit de la victime ou de ses représentants à une indemnité à la charge du salariant, à la condition que l'interruption du travail ait duré plus de quatre jours.

ARTICLE 2

Une loi spéciale réglera les accidents survenus dans le travail agricole en dehors de ceux que vise la loi du 30 juin 1899 à laquelle celle-ci n'apporte aucune modification. »

Peu après une proposition de M. Poulain (7 février 1901) portant réforme générale de la loi de 1898, et étendant son domaine reproduisait en ce qui concerne l'extension les termes de la proposition Mirman.

La commission à laquelle furent renvoyés ces deux projets était très favorable à l'extension, mais elle

avait à étudier deux sortes de questions : elle avait à s'occuper d'une part des modifications à apporter à la loi ; d'autre part, de l'extension de cette même loi ; il ne lui parut pas possible de mener à bien les deux questions à la fois ; il lui sembla qu'avant de donner à la loi un domaine d'action plus vaste, il convenait de modifier certaines de ses dispositions que l'expérience avait montrées mauvaises. Il paraissait du reste à la commission qu'elle aplanissait ainsi les obstacles que devait rencontrer l'extension. La commission demanda à la Chambre de suivre la même méthode et de disjoindre les amendements relatifs à l'extension. Effectivement la Chambre renvoya à sa commission l'amendement Ferrette (1) qui visait non plus l'extension à tous les salariés mais seulement l'extension à toutes les entreprises industrielles et commerciales. C'est avec cet amendement que nous voyons pour la première fois apparaître l'idée d'extension de la loi de 1898 aux entreprises commerciales.

Aussitôt après avoir mené à bien la première partie de son programme la commission tenant la promesse faite à la Chambre s'occupa de l'extension au commerce de la loi de 1898 et le 2 décembre 1901, M. Mirman déposait son rapport (2). La commission

1. Juin 1901.

2. Ann. 2799, 7^e législature.

s'était trouvée en présence, d'une part, d'une proposition de M. Mirman tendant à étendre la loi à tous les salariés, d'autre part, d'une proposition de M. Ferrette tendant à l'extension au commerce. C'est au système de M. Ferrette que se rangea la commission et elle soumit à la Chambre une proposition de loi ainsi conçue :

ARTICLE PREMIER

« Trois mois après la promulgation de la présente loi, les dispositions de la loi du 9 avril 1898 seront étendues à toutes les exploitations commerciales. »

.

Ce rapport arrivait en fin de législature et ne put venir en discussion, mais la Chambre adopta sans débats le 10 février 1902 une proposition de M. Mirman tendant à rendre facultatif l'assujettissement à la loi de 1898 pour ceux qui étaient encore soumis au droit commun :

ARTICLE UNIQUE

« Tout employeur non assujetti à la loi du 9 avril 1898 peut se placer sous le régime de ladite loi pour tous les accidents qui surviendraient à ses ouvriers

et employés par le fait du travail ou à l'occasion du travail. »

« Cet assujettissement résulte de plein droit d'une déclaration déposée à la mairie dans les formes déterminées par décret. Il est délivré gratuitement récépissé immédiat de cette déclaration qui est transcrite sur un registre spécial tenu à la disposition de tous les intéressés.

« Si le déclarant est patenté, il devient passible de la taxe additionnelle visée à l'article 25 de la loi du 9 avril 1898 : dans le cas contraire, il est passible, au profit du fonds de garantie visé par ledit article, d'une contribution spéciale dont la base est fixée par la loi des finances ».

Si la Chambre estimait devoir laisser à celle qui allait la remplacer le soin d'étendre la loi de 1898 elle montrait au moins par son vote du 10 février 1902 combien elle était favorable à l'extension.

Au début de la huitième législature le 10 juin 1902, reprenant les termes de son rapport du 2 décembre précédent, sous forme de proposition de loi, M. Mirman demanda à la Chambre de « compléter sur ce terrain de la prévoyance sociale l'œuvre de ses aînés ». Après un rapport sommaire de M. Dubuisson le 30 juin 1902 la proposition fut renvoyée à la commis-

sion d'assurance et de prévoyance sociales qui chargea M. Mirman de rédiger un rapport. Aux termes de ce rapport déposé le 2 juillet 1903 la loi de 1898 devait être étendue à tous les employés occupés dans le commerce; dans le même rapport se faisait jour pour la première fois l'idée d'une interprétation par voie légale de l'article 1^{er} de la loi de 1898:

ARTICLE PREMIER

La loi du 9 avril 1898 est applicable aux ateliers comme à toutes les autres exploitations industrielles.

Elle sera étendue six mois après la promulgation de la présente loi à tous les employés occupés dans le commerce.

En ce qui touche l'agriculture et les marins, la présente loi ne modifie pas les lois du 30 juin 1899 et du 21 avril 1898.

Le 22 mars 1904 intervenait un rapport supplémentaire, l'interprétation par voie légale est étendue, les assujettis sont désignés par une référence à la patente:

ARTICLE PREMIER

La loi du 9 avril 1898 est applicable aux ateliers et aux industries de l'alimentation comme à toutes

les exploitations industrielles ainsi qu'aux chantiers de manutention ou de dépôt.

Elle sera étendue trois mois après la promulgation du décret prévu à l'article 3, ci-après, à toutes les entreprises soumises à la patente, à la seule exception des professions libérales et des professions agricoles.

Les professions agricoles restent régies par la loi du 30 juin 1899. Il n'est rien innové à la loi du 21 avril 1898 pour les accidents survenus aux marins.

La discussion commença à la Chambre le 2 juin 1904. Les membres de la commission étaient presque tous partisans de l'extension à tous les salariés, mais une question de méthode leur fit soutenir le système de l'extension au commerce. Avant tout la commission voulait aboutir à un résultat, et non se borner à une simple manifestation sans utilité pratique ; elle s'était en conséquence imposé cette méthode de sérier les difficultés ; c'est dans une question de méthode et non dans une question de principe qu'il faut chercher l'explication de sa conduite. « La commission actuelle estime et je suis très heureux de ce progrès accompli, de ce terrain gagné, que le risque professionnel fait partie intégrante du contrat de travail, et que, quel que soit le patron, quel que soit l'employeur, dans quelques conditions que le travail soit

effectué, à la seule condition bien entendu que l'accident soit arrivé par le fait ou à l'occasion du travail — ce dont il reste à faire la preuve — le risque professionnel doit être étendu à tous les travailleurs.

.

Mais nous avons des raisons importantes à faire valoir pour justifier la limitation que nous demandons à la Chambre de décider aujourd'hui (1).

Les dispositions relatives à l'interprétation de la loi de 1898 ne soulevèrent aucune difficulté.

L'extension au commerce trouva à la Chambre de nombreux contradicteurs. M. Georges Berry soutint que le commerce comptait plus de professions où il n'y a pas de risque professionnel que de professions où il peut y en avoir (2) et il demanda à la Chambre de ne pas appliquer la loi à tous les commerces indistinctement.

En sens inverse M. A. Congy présenta un amendement tendant à l'extension de la loi de 1898 à tous les salariés. « Elle sera étendue trois mois après la promulgation de la présente loi à toutes les personnes occupant à un titre quelconque un salarié (3). »

1. *J. off.*, 8 juin 1904, *in extenso*, *Chambre*, p. 1310.

2. *J. off.*, 3 juin 1904, *in extenso*, *Chambre*, p. 1230.

3. *J. off.*, 3 juin 1904, *in extenso*, *Chambre*, p. 1234.

Cet amendement fut retiré par son auteur sur l'assurance qui lui fut donnée par le rapporteur que la commission accepterait un amendement comprenant les professions libérales dans l'extension. Effectivement la commission accepta et la Chambre vota l'amendement en ce sens de M. Defontaine.

Un amendement de M. Fernand Engerand étendant la loi aux établissements pénitentiaires(1) fut repoussé par la commission dont le président fit remarquer que la question avait été étudiée, mais qu'elle ne pouvait pas être résolue directement, et qu'une proposition de loi avait été élaborée à cet égard. M. Engerand retira son amendement.

M. Julien Goujon tout en reconnaissant que la loi de 1898 devait être étendue aux voyageurs de commerce demandait à la commission de disjoindre cette question et de déclarer qu'une loi spéciale interviendrait pour la régler (2). Il est certain que la façon dont les voyageurs de commerce sont rétribués est de nature à créer des difficultés d'interprétation : il sera très difficile dans certains cas de dire si un voyageur de commerce est un salarié ou si au

1. *J. off.*, 7 juin 1904, *in extenso*, *Chambre*, p. 1312.

2. *J. off.*, 8 juin 1904, *in extenso*, *Chambre*, p. 1313.

contraire il travaille pour son propre compte. Dans le cas particulier d'un voyageur qui travaille pour plusieurs patrons, nous croyons qu'il n'y a pas à proprement parler travail salarié sauf, dans quelques cas assez rares. L'amendement fut retiré par son auteur.

Pour faire rentrer les exploitations forestières dans le domaine de la loi, M. H. Boucher demanda à la Chambre d'ajouter après les mots « professions agricoles » les mots « autres que celles relatives aux coupes et exploitations de forêts qui seront assimilées aux chantiers de manutention ». Cet amendement fut complété en séance : « les coupes et exploitations de forêts sont assimilées aux chantiers de manutention (1). »

Par un paragraphe additionnel M. Dejeante demanda que la loi de 1898 fut appliquée aux exploitations de l'État : « La loi de 1898 est appliquée sans qu'il soit dérogé aux dispositions spéciales de l'article 32, aux manufactures, ateliers, entrepôts, magasins, chantiers, entreprises et exploitations de l'État, des départements ou des communes, et de façon générale à tous les services publics, toutes les fois que

1. *J. off.* 7 juin 1904, *in extenso*, *Chambre*, 1315.

la nature des travaux, si ceux-ci étaient dirigés par un entrepreneur privé, entraînerait l'assujettissement de cet entrepreneur à ladite loi (1). » A la suite d'explications du rapporteur et du ministre des finances, M. Dejeante retira son amendement.

M. Beauregard demanda à la Chambre de dresser une liste des professions assujetties et de ne pas s'en référer purement et simplement aux tableaux de la patente pour la désignation des nouveaux assujettis. A cet effet il déposa un amendement ainsi conçu : « La loi de 1898 sera étendue trois mois après la promulgation de la présente loi à toutes les entreprises commerciales comprises dans le tableau annexé à la présente loi (2). » Repoussé par la commission et le gouvernement cet amendement fut rejeté par la Chambre.

Le texte soumis au Sénat à l'égard de l'assujettissement fut donc le suivant :

ARTICLE PREMIER

La loi du 9 avril 1898 est applicable aux industries de l'alimentation et aux ateliers comme à toutes les

1. *J. off.*, 8 juin 1904, *in extenso*, *Chambre*, p. 1317.

2. *J. off.*, 3 juin 1904, *in extenso*, *Chambre*, p. 1235.

exploitations industrielles, ainsi qu'aux chantiers de manutention ou de dépôt.

Elle sera étendue trois mois après la promulgation du décret prévu à l'article 3 ci-après, à toutes les entreprises soumises à la patente qui emploient des salariés, à la seule exception des professions agricoles autres que celles relatives aux coupes et exploitations des forêts.

Les coupes et exploitations de forêts sont assimilées aux chantiers de manutention.

Les professions agricoles restent régies par la loi du 30 juin 1899. Il n'est rien innové à la loi du 21 avril 1898 pour les accidents survenus aux marins.

L'article 34 de la loi du 9 avril 1898 décide qu'un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles la loi pourra être appliquée aux colonies: Nous attendons encore ce règlement. M. Gerville Réache proposa à la Chambre le 9 juin 1904 un article additionnel ainsi conçu (art. 4):

« Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles la présente loi pourra être appliquée à l'Algérie et aux colonies.

« Ce règlement devra intervenir, tant pour la loi

du 9 avril 1898 que pour la présente loi dans le délai de six mois (1). »

La première partie de cet article additionnel fut adoptée sans difficulté ; quant à la deuxième partie elle fut retirée par son auteur sur cette réponse faite par le ministre des finances à une question de M. Beauregard qui demandait l'avis du gouvernement : « Le gouvernement pense qu'il n'est pas bon pour la Chambre d'édicter des choses qu'il ne dépend pas d'elle d'obtenir. »

La commission du Sénat fit disparaître du texte voté par la Chambre les dispositions interprétatives de la loi de 1898, et revint à l'expression « entreprises commerciales » pour délimiter le domaine de la loi ; elle n'accepta pas l'extension aux professions libérales et aux exploitations forestières ; la première parce qu'elle ne la trouvait pas justifiée, la seconde parce qu'elle estima qu'il était à son égard besoin d'une loi spéciale. Enfin la Commission détacha de l'article 1^{er} deux dispositions qui vinrent former l'article 8.

Le Sénat vota le texte présenté par sa commission :

1. *J. off.*, 10 juin 1904, *in extenso*, *Chambre*, p. 1359.

ARTICLE PREMIER

La législation sur les responsabilités des accidents du travail est étendue à toutes les entreprises commerciales.

.

ARTICLE 8

La présente loi entrera en vigueur trois mois après la promulgation du décret prévu au deuxième alinéa de l'article 4 (1).

Le projet voté par le Sénat revint à la Chambre où il fut l'objet d'un rapport de M. Puech (2). Dans sa séance du 10 avril 1906 la Chambre adopta sans discussion le texte du Sénat.

Le commerce, en prenant ce mot dans son sens large, est donc aujourd'hui tout entier soumis à la loi; mais il serait inexact de dire que seul le commerce est assujéti : nous trouvons en dehors du

1. Ce décret a été promulgué le 30 septembre 1906, c'est donc à partir du 1^{er} janvier 1907 que la loi est applicable.

2. Ann. 3177.

commerce, par exemple toute exploitation ou partie d'exploitation, même non commerciale, où il est fait usage de machines mues par une force autre que celle de l'homme ou des animaux, ou dans laquelle il est fabriqué ou mis en œuvre des matières explosives.

§ 7. — OPINION DU COMMERCE A L'ÉGARD
DE L'EXTENSION

Quand on lit les discussions de la loi du 12 avril 1906 on trouve, au Sénat comme à la Chambre cette préoccupation de connaître l'opinion des commerçants à l'égard de l'extension, et ceux qui appuyèrent comme ceux qui combattirent l'extension purent à bon droit penser qu'ils avaient pour eux le commerce. Etaient favorables à l'extension, le Comité central des chambres syndicales, l'Alliance syndicale du commerce et de l'industrie, le Syndicat de l'alimentation, etc. Lui étaient défavorables : la Fédération des industriels et commerçants français, l'Association de l'industrie et de l'agriculture françaises, l'Union des syndicats patronaux des industries textiles de France, etc.

Il y aurait eu, disons-le tout de suite, un moyen bien simple de connaître d'une façon certaine, non

l'opinion d'un syndicat ou d'une chambre de commerce mais celle du commerce tout entier. Nous avons déjà parlé d'une proposition de M. Mirman tendant à rendre facultatif l'assujettissement des patrons à la loi de 1898 : si cette proposition, votée par la Chambre avait été aussi votée par le Sénat il n'y aurait pas eu besoin de discuter comme on l'a fait sur l'importance du vœu émis par telle ou telle association, de se demander si les intéressés avaient été bien libres dans leur étude de la proposition de loi, de voir si parfois ils n'auraient pas répondu à côté de la question, enfin de chercher à interpréter le silence de ceux qui ne s'étaient pas prononcés.

Il ne peut être question pour nous de rechercher quel accueil fut fait à la loi du 12 avril 1906 par le commerce, nous nous proposons seulement de faire ici quelques remarques à ce sujet. Certains groupements de syndicats ont émis des vœux qui pourraient au premier abord paraître très significatifs, vu l'importance du nombre des adhérents, mais quand on y regarde de plus près on s'aperçoit parfois que dans ces groupements les industriels sont réunis aux commerçants, et que quelquefois ils sont en plus grand nombre que ces derniers. Certains groupements ont considéré la question comme résolue, le principe admis par les Chambres et ils ne se sont

prononcés que sur les questions d'exécution ; d'autres ont confondu la question « extension » avec la question « fonds de garantie » et n'admettant pas les moyens proposés pour la contribution au fonds de garantie, ils ont repoussé l'extension. Enfin les représentants des commerçants ont varié dans leurs opinions ; pour n'en citer qu'un exemple prenons la Chambre de commerce de Paris : A quatre ans de distance cette chambre a émis deux vœux qui, sans être contradictoires, s'inspirent d'idées différentes. Consultée une première fois sur l'extension de la loi de 1898 à tous les salariés (1) elle avait émis un vœu défavorable au projet de loi ; la Chambre de commerce de Paris estimait à cette époque que, seules, les industries dangereuses devaient bénéficier de la loi. Appelée à se prononcer sur l'extension au commerce, elle exprimait le 5 avril 1905 par la bouche de M. Dubrujeaud des idées assez différentes et émettait un vœu favorable à l'extension. Voici les raisons qui paraissent avoir motivé le changement dans la façon de penser de la Chambre : « Depuis cette époque (2 juillet 1903) les intéressés se sont préoccupés de la question et bien que leur adhésion soit loin d'être aussi unanime

1. *Bulletin Ch. de Com. Paris*, 27 mars 1901.

que le prétend l'honorable député dans son dernier rapport, il faut reconnaître qu'un certain nombre de commerçants et de groupements professionnels ont accepté le principe de cette extension de la loi de 1898 et quelques commerçants mus par un sentiment de générosité ont déjà réclamé leur assujettissement à la loi qui ne les atteint pas actuellement (1). »

Ce qui était plus intéressant à connaître que l'accueil réservé par les commerçants au projet d'extension au commerce, c'étaient les arguments qui pouvaient être présentés pour ou contre l'extension. A cet égard nous devons faire remarquer que si quelques groupements professionnels ont fait du projet de loi des études très sérieuses (et parmi ceux-ci nous citerons en première ligne le Comité central des chambres syndicales), un trop grand nombre de ces groupements se sont contentés de procéder par affirmations et ont reproduit des arguments qui ne méritent guère qu'on s'y arrête.

1. *Bulletin Ch. de co. Paris*, 15 avril 1905, p. 543.

CHAPITRE II

La contribution au fonds de garantie

§ 1. — JUSTIFICATION DE LA GARANTIE

Les lois qui régissent la question des accidents du travail se sont, suivant les pays, proposées ou bien de poser seulement des règles de responsabilité, ou bien d'assurer en outre aux victimes d'accidents du travail, le paiement des indemnités fixées par la loi. La loi du 9 avril 1898 fait partie de ces dernières.

C'est à l'aide de considérations économiques que l'on justifie la garantie des indemnités. En l'absence de garantie, l'effort du législateur peut être paralysé, et son œuvre réduite à la valeur d'une simple manifestation sans utilité pratique, par l'insolvabilité du patron. Il fallait éviter que le blessé vienne « frapper à une caisse vide » : le titre IV de la loi du 9 avril 1898 répond à cette préoccupation.

La garantie des indemnités étant aujourd'hui à peu

près universellement admise en France, nous nous dispenserons d'insister davantage sur ce sujet.

§ 2. — EXPOSÉ DU SYSTÈME DE GARANTIE CONSACRÉ
PAR LA LOI DE 1898

Nous allons tout d'abord exposer le système de garantie organisé par la loi de 1898 en faveur des victimes d'accidents du travail. L'article 23 de la loi de 1898 est ainsi conçu :

ARTICLE 23

La créance de la victime de l'accident ou de ses ayants droit relative aux frais médicaux, pharmaceutiques et funéraires, ainsi qu'aux indemnités allouées à la suite de l'incapacité temporaire de travail est garantie par le privilège de l'article 2101 du Code civil et y sera inscrite sous le n° 6.

Le paiement des indemnités pour incapacité permanente de travail ou accidents suivis de mort est garanti conformément aux dispositions des articles suivants.

Ainsi toutes les créances résultant pour l'ouvrier à l'égard du patron d'un accident du travail ne sont pas garanties de la même manière. Ces créances, à

l'égard de la garantie peuvent être divisées en deux groupes : dans un premier nous trouvons les frais médicaux et pharmaceutiques, le demi-salaire dû par le patron en cas d'incapacité temporaire de travail, dans un deuxième groupe les créances relatives aux accidents graves (mort, incapacité permanente partielle ou totale). Pour les créances du premier groupe la garantie consiste dans un privilège : pour celles du deuxième le législateur n'a pas voulu accorder de privilège au blessé : il a craint de compromettre par trop le crédit du patron ; c'est pour garantir ces créances qu'il a institué le fonds de garantie. Ainsi remarquons-le bien le fonds de garantie ne protège que la créance résultant du cas de mort ou d'incapacité permanente de travail.

Le blessé créancier d'une rente doit s'adresser d'abord au patron ou à la compagnie d'assurance si le patron est assuré ; c'est seulement lorsqu'il a essuyé un refus de son débiteur direct qu'il peut s'adresser à la Caisse nationale des retraites qui gère le fonds de garantie.

ARTICLE 24

A défaut, soit par les chefs d'entreprise débiteurs, soit par les sociétés d'assurances à primes fixes ou mutuelles, ou les syndicats de garantie liant solidai-

rement tous leurs adhérents, de s'acquitter, au moment de leur exigibilité, des indemnités mises à leur charge à la suite d'accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente de travail, le paiement en sera assuré aux intéressés, par les soins de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, au moyen d'un fonds spécial de garantie constitué comme il va être dit et dont la gestion sera confiée à ladite caisse.

La Caisse des retraites paye si la créance de l'ouvrier est justifiée : elle se retourne ensuite contre le patron si celui-ci n'est pas assuré, dans le cas contraire contre son assureur pour essayer de rentrer dans ses déboursés. La plupart du temps elle n'y réussira pas. Si en effet nous nous reportons au rapport adressé le 18 octobre 1906 au Président de la République par le ministre du commerce, sur l'application générale de la loi de 1898, nous y voyons que pour l'année 1905 les sommes payées aux bénéficiaires des indemnités à la suite d'un appel adressé au fonds de garantie s'élèvent à 84.563 fr. 47 ; les recouvrements effectués après paiement contre les débiteurs d'indemnité s'élèvent pour la même année à la modeste somme de 27.585 fr. 52. Le fonds de garantie est alimenté par des centimes additionnels à la patente des industriels assujettis, et par une taxe sur les mines.

ARTICLE 25

Pour la constitution du fonds spécial de garantie, il sera ajouté au principal de la contribution des patentes des industriels visés par l'article 1^{er} quatre centimes additionnels (0 fr. 04). Il sera perçu sur les mines une taxe de cinq centimes (0 fr. 05) par hectare concédé.

Telle est dans ses grandes lignes l'organisation du fonds de garantie. Ce système a eu le grand mérite de permettre l'accord entre les Chambres sur la question de la garantie. La Chambre estimait qu'il n'y avait pas de garantie effective en dehors de l'assurance obligatoire, le Sénat se refusait à admettre un système qui restreignait la liberté des industriels et pouvait compromettre le crédit de l'État ; il lui semblait exagéré de vouloir garantir les industriels malgré eux et il rejetait l'assurance obligatoire. Le projet risquait de ne pas aboutir et la loi si impatiemment attendue des ouvriers de ne jamais voir le jour lorsque M. H. Boucher, ministre du commerce, imagina le fonds de garantie.

On savait bien au moment où le fonds de garantie fut proposé que la principale qualité de cette organisation était de permettre l'accord entre le Sénat et la Chambre. M. Bourgeois, président de la

commission, disait à la tribune de la Chambre le 28 octobre 1897 : « Nous aimons mieux une solution quelle qu'elle soit, pourvu qu'elle aboutisse, et du moment que le gouvernement s'est engagé à soutenir énergiquement son système devant le Sénat, nous l'avons accepté parce que nous désirons faire aboutir la loi. » Le fonds de garantie tel qu'il est organisé par la loi de 1898 présente le caractère d'un expédient, il n'a aucune base scientifique sérieuse, et l'on est aujourd'hui d'accord pour reconnaître qu'une refonte du système s'impose ; la question a été soulevée au moment de l'élaboration de la loi de 1906, mais à part une très légère modification, portant sur le montant de la taxe, le système de la loi de 1898 a été transporté tel quel dans la loi du 12 avril 1906.

§ 3. — EXAMEN CRITIQUE DU FONDS DE GARANTIE.

Afin de nous faciliter l'étude de cette grosse question du fonds de garantie, nous examinerons successivement les trois points suivants ;

1° Limitation du fonds de garantie ;

2° A qui doit-on demander la contribution au fonds de garantie ;

3° Modes de contribution au fonds de garantie.

I. — *Limitation du fonds de garantie.* — On a émis l'opinion qu'il fallait laisser le fonds de garantie atteindre un chiffre tel, que les revenus des fonds amassés soient suffisants pour faire face aux charges qui peuvent à un moment donné peser sur le fonds de garantie. M. de Marcère disait au Sénat le 7 mars 1898: « Je sais bien que dans un des articles du projet, il est dit que la loi de finances de chaque année pourra majorer ou diminuer la somme à verser par les industriels. Cela ne suffit pas. Je voudrais que la commission examinât si la loi de finances ne pourrait pas, à certain moment, supprimer cette subvention.....

Lorsque vous serez arrivés à un chiffre tel qu'il sera évident que les insolvabilités seront sûrement couvertes, et beaucoup au delà, vous pourriez, il me semble, supprimer la subvention, dire aux industriels: Votre caisse est suffisante, elle pourvoit à tous les besoins, il n'y a plus lieu d'avoir recours à ces versements annuels que vous faisiez ; arrêtez-vous. »

Il nous paraît mauvais de chercher à atteindre un pareil résultat. On ne peut en effet décharger certains assujettis qu'en en surchargeant d'autres ; il ne nous semble pas possible de considérer l'industrie et le commerce sans songer aux industriels et aux commerçants: ceux-ci se renouvellent constamment et il

n'est pas juste de surcharger ceux d'aujourd'hui au profit de ceux de demain. Ajoutons que cette conception tendrait à accumuler dans les caisses publiques des sommes assez considérables qui seraient ainsi enlevées au commerce et à l'industrie.

Par contre il serait dangereux que le fonds de garantie n'eût pas de réserves. Que survienne une crise économique, qu'une ou plusieurs compagnies d'assurances fassent faillite comme cela s'est déjà vu, le fonds de garantie aura à faire face à des dépenses imprévues. S'il n'a pas en caisse les sommes suffisantes il faudra bien que l'État le subventionne, l'État, c'est-à-dire tous les contribuables, alors que le fonds de garantie ne devrait, en toute équité, être alimenté que par les assujettis. Aussi estimons-nous que la contribution au fonds de garantie devrait être calculée de manière à ramener constamment le capital du fonds de garantie à un chiffre fixé à l'avance, chiffre que les versements faits aux blessés tendraient à abaisser chaque jour. Un certain nombre de vœux ont été déjà émis en ce sens : nous citons, à titre d'exemple, celui de « l'Association française des assurances sociales » (1).

« Considérant que la charge normale d'insolvabi-

1. Paris, 55 Rue de Châteaudun.

lité annuelle est d'environ 500.000 francs par an pour l'industrie et serait sans doute augmentée de 200.000 à 300.000 francs par l'adjonction du commerce : qu'en admettant que cette charge totale atteigne 1 million par an, on fait très largement part à l'imprévu : qu'il paraît très suffisant de limiter le fonds de garantie à une somme égale à cinq fois le montant annuel de cette charge ; que le fonds de garantie pourrait ainsi être fixé, sauf révision ultérieure, au chiffre de 5 millions :

.

Est d'avis :

.

1° Que le fonds de garantie sera fixé, au minimum de 5 millions¹ sauf révision de ce chiffre tous les 5 ans, de manière à maintenir le montant de la réserve à cinq fois la moyenne annuelle des insolvabilités constatées dans les cinq dernières années. »

II. — *A qui doit-on demander la contribution au fonds de garantie ?* — Dans un premier système, on soutient que la contribution doit être demandée à ceux-là seuls qui sont débiteurs de rentes. Ce système a été soutenu en 1897 au Sénat par M. F. Martin, il a aujourd'hui encore ses adeptes (1). Pour le

1. M. Beaumont l'a soutenu dans un rapport à l'Association française des assurances sociales.

défendre on soutient que l'assujetti ne fait courir de risques au fonds de garantie que lorsque l'accident est arrivé et l'on conclut que c'est seulement lorsqu'il est reconnu débiteur d'une rente que l'assujetti doit payer sa contribution.

Cette opinion ne nous paraît pas fondée : nous croyons que le risque d'insolvabilité prend naissance dès que le patron commence l'exercice de sa profession. La profession porte en puissance le risque d'insolvabilité comme le risque d'accident ; l'accident lui-même peut, dans certains cas, être la cause directe de l'insolvabilité. Si l'on veut pouvoir faire supporter à chaque assujetti la charge de la garantie de sa solvabilité il est de toute nécessité de lui demander sa contribution avant l'accident ; après, il serait peut-être trop tard. On a quelquefois donné à l'appui de l'opinion que nous soutenons ici un argument qui ne nous semble pas très bon ; c'est le suivant : Si l'on fait, dit-on, supporter la charge de la garantie des indemnités aux seuls débiteurs de rentes, on réduit le nombre de ceux qui devront la contribution et la charge devient très lourde pour ces derniers. Si les débiteurs de rentes faisaient seuls courir des risques au fonds de garantie, ce que nous ne croyons pas, il ne faudrait pas hésiter à exonérer de la contribution les patrons qui n'ont point encore eu d'accidents.

III. — *Modes de contribution au fonds de garantie.* — Nous pourrions, après ce que nous venons de dire, nous dispenser d'exposer un mode d'organisation du fonds de garantie dans lequel la contribution est demandée aux seuls débiteurs de rentes, nous allons néanmoins l'examiner rapidement.

Le 19 mars 1898, pendant la deuxième délibération au Sénat de la loi de 1898, M. F. Martin déposa un amendement tendant à remplacer les quatre centimes additionnels à la patente par une autre taxe proportionnelle aux risques et d'un produit égal.

« Pour la constitution du fonds spécial de garantie, il sera perçu sur les chefs d'entreprise qui auront été déclarés débiteurs de rentes et pensions, en vertu de la présente loi, 1 0/0 du capital représentatif des dites rentes, évalué pour cet objet, d'après les tarifs de la caisse nationale des retraites.

« Cette taxe, qui ne sera perçue qu'une fois pour chaque accident ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente de travail, sera recouvrée comme en matière de contributions directes, dans les trois mois qui suivront, soit l'accord des parties, soit le jugement ou l'arrêt définitif.

« Le taux de 1 0/0 pourra, suivant les besoins, être majoré ou réduit par la loi des finances.

« Un règlement d'administration publique déter-

minera les mesures d'application du présent article. »

Pour établir son système, M. F. Martin faisait remarquer :

1° Qu'il ne faisait pas intervenir le budget de l'État ;

2° Qu'il était proportionnel aux coefficients de risques de chaque industrie, donc parfaitement juste ;

3° Qu'il exposait moins que le système des quatre centimes à des majorations possibles.

Pour ceux qui admettent que le risque insolvabilité est postérieur à l'accident, ce système est assez logique. Il fut pourtant très critiqué. On prétendit qu'il était cruel et singulier de choisir le moment où le patron est obligé de verser au blessé une somme quelquefois assez élevée, pour lui demander sa contribution au fonds de garantie.

Le patron peut, dans certains cas, se libérer au moyen du versement immédiat d'un capital, il ne fait, dès lors, plus courir aucun danger au fonds de garantie, et il est par suite anormal de lui demander à ce moment-là sa contribution : « Quand l'accident ne s'est pas produit, c'est une assurance mutuelle, mais quand l'accident s'est produit, il est bien étrange d'imposer cette surcharge à celui qui en paye les conséquences (1). »

1. *Jour. off.*, 20 mars 1898, *in extenso*, Sénat, p. 346.

Enfin, il ne faut pas oublier que pendant un certain délai le quantum de la rente n'est pas définitivement fixé : il peut y avoir lieu à revision : la somme demandée au patron au moment du règlement sera peut-être alors insuffisante, peut-être faudra-t-il au moment de la revision en augmenter la quotité, ce qui donnera lieu à la perception d'un supplément de contribution. On le voit, ce système qui apparaissait au premier abord comme très simple, présente de réelles difficultés d'application.

Nous arrivons maintenant à des systèmes qui présentent ce caractère commun que la contribution est demandée à tous les assujettis. Il est naturel de commencer par celui qui a été adopté par la loi de 1898. Nous connaissons l'article 25, voyons comment on a essayé de le justifier et quelles critiques lui ont été adressées.

M. H. Boucher, cherchant la raison de l'obstination de la Chambre à voter l'assurance obligatoire, n'en voulait point voir d'autre que la nécessité de garantir les indemnités dues aux blessés du travail. Les calculs faits sur des statistiques allemandes et vérifiés en France à l'aide des chiffres des faillites et des liquidations judiciaires, lui faisaient estimer, en mettant les choses au pire, le risque d'insolvabilité

à 1 0/0 du montant des indemnités : il exposait à la Chambre que c'était une somme de 720.000 francs qu'il s'agissait de garantir et le ministre trouvait que le but à atteindre ne méritait pas la mise en mouvement « de l'énorme machine de l'assurance obligatoire ». En garantissant seulement l'insolvabilité au lieu des indemnités on réduisait dans la proportion de 1 à 100 ce qu'il y avait d'obligatoire dans la loi. C'était là ce que disait M. Boucher, à la Chambre, en 1897. Ses calculs étaient alors basés sur l'obligation pour l'assujetti de verser le capital représentatif des rentes auxquelles le blessé avait droit. Mais lorsque le ministre vint, le 7 mars 1898, défendre son système à la tribune du Sénat, il dut reconnaître que le calcul fait à la Chambre ne pouvait plus être reproduit d'une façon absolument exacte, le Sénat n'ayant pas voulu obliger le patron débiteur d'une rente au versement du capital représentatif. « Le problème est évidemment plus complexe, messieurs, depuis que le système du versement du capital constitutif a été abandonné ; il est certain que nous ne pouvons plus apporter de précisions aussi grandes dans le calcul du risque que doit couvrir l'État : mais nous pouvons certifier tout au moins que le coefficient de quatre centimes sur le principal des patentes suffira largement, sauf catastrophe absolument

imprévue, à couvrir tous les risques qui pourraient se produire. »

S'il avait fallu récupérer les primes d'insolvabilité au moyen de cédules personnelles, la tâche eût été singulièrement difficile et eût présenté tous les inconvénients de l'assurance obligatoire ; investigations chez les particuliers, longs calculs, personnel nombreux etc.... ; au lieu de cela, M. H. Boucher établissait une sorte de mutualité entre les assujettis ; il était fait une répartition de la somme totale des insolvabilités entre ceux-ci, au prorata de la patente ; plus exactement, les assujettis devaient payer quatre centimes additionnels à leur patente. Cette mutualité « est-elle absolument juste ? mais messieurs, tout ce qui est moyenne, tout ce qui est assurance est la négation même de la justice idéale, absolue. Il ne peut qu'en être de même de tout ce qui est mutualité. »

« Si l'on veut découvrir à toute force des injustices dans le système qui vous est proposé, tout au plus pourrait-on dire qu'il consacre une légère disproportion entre la charge imposée aux contribuables comparée à l'importance des risques qu'ils subissent.

« C'est une critique dont je ne méconnais pas la valeur. Elle ne deviendrait véritablement sérieuse

que s'il était question de sommes importantes ; or il s'agit ici de chiffres qu'on peut dire infinitésimaux.

« L'exiguïté de la charge ne pouvant être contestée, il faut bien aussi avoir souci du moindre effort (1). »

Le système était simple, pratique ; on a, en 1898, passé outre aux considérations d'équité. Peut-être a-t-on bien fait. A ce moment il ne fallait pas pour une question secondaire mettre en jeu l'existence de toute la loi, mais le système prêtait à la critique par plusieurs points.

Le fonds de garantie est une assurance contre l'insolvabilité ; la contribution devrait donc avoir le caractère d'une prime d'assurance, elle devrait être proportionnelle au risque. Si nous examinons les éléments qui composent ce risque d'insolvabilité, nous en trouvons deux : d'abord le risque d'insolvabilité proprement dit, c'est-à-dire le danger que court l'assujéti de devenir insolvable, en second lieu, le risque d'accident. Nous ne croyons pas possible de déterminer dans quelle mesure exacte il doit être tenu compte de ces deux éléments, mais ce qui ne semble pas dou-

1. *J. off.*, 20 mars 1898, *in extenso*, *Sénat*, p. 345.

teux, c'est que le plus important est le risque d'insolvabilité proprement dit ; ce n'est qu'en deuxième ligne qu'il convient de tenir compte du risque d'accident, celui-ci n'intéressant le fonds de garantie que par suite de sa rencontre avec le risque d'insolvabilité. Par exemple, il est au moins un cas dans lequel un individu exerçant une profession peut-être très dangereuse a un risque d'insolvabilité nul, et ne devrait par conséquent verser aucune contribution au fonds de garantie : c'est celui d'un patron assuré à la caisse d'État. La loi de 1898 fait, à notre avis, trop bon marché du risque d'insolvabilité. « Et maintenant, disait M. de Marcère (1), vous faites un appel à tous les industriels en les traitant sur le même pied. Tous cependant ne sont pas dans une situation pareille au point de vue auquel vous vous placez, c'est-à-dire au point de vue de l'insolvabilité possible ou probable. Les industriels sont plus ou moins exposés aux chances de gain ou de perte, de fortune ou d'insolvabilité. Il en est même dont l'insolvabilité est presque impossible et ne se produira jamais.

« Il y a telle industrie qui a plutôt le caractère d'une propriété à exploitation que celui d'un établissement

1. *J. off.*, 8 mars 1898, *in extenso*, *Sénat*, p. 264.

soumis aux aléas du commerce et qui pourtant se trouve comprise dans l'énoncé de la loi. Les concessions houillères, par exemple, constituent des propriétés perpétuelles : elles peuvent subir des alternatives de prospérité ou de détresse, mais elles ne sont et ne peuvent être, à proprement parler, insolvables. Il peut y avoir des concessions qui se transmettent de main en main, mais avec les charges et les avantages que la concession comporte. Il y a donc des différences entre les industries que vous avez en vue ; les mêmes différences de traitement devraient être maintenues entre elles, suivant qu'elles sont plus ou moins soumises aux chances d'insolvabilité. Et, cependant, telle industrie qui ne figurera jamais ou presque jamais parmi les insolvables, contribuera comme les autres à la formation du capital de garantie. C'est là une solidarité qui dépasse la mesure de l'équité. »

Cette critique nous paraît parfaitement juste ; mais la raison pour laquelle on n'a pas cherché, en 1898, à proportionner la contribution au fonds de garantie au risque d'insolvabilité, c'est que l'insolvabilité est une chose difficile à estimer ; ce n'était pas, croyons-nous, une raison de renoncer à tout essai d'appréciation. Dire, comme on l'a soutenu, qu'il est impossible de faire état de l'insolvabilité, c'est faire la meilleure

critique que l'on puisse imaginer du fonds de garantie, car c'est dire qu'on cherchera à établir l'assurance contre l'insolvabilité sans tenir compte de l'insolvabilité.

C'est par un impôt qu'est alimenté le fonds de garantie : il y a là quelque chose de mauvais. L'impôt sert à couvrir les frais généraux de la nation : sous quelque forme qu'il soit perçu, son caractère est de perdre dans les caisses publiques toute trace de son origine. Pour les centimes additionnels à la patente, il en est tout autrement, ils ne vont pas dans la caisse commune, il est, à leur égard, tenu une comptabilité spéciale et ils sont affectés à l'usage spécial en vue duquel ils ont été perçus. Il y a là un précédent fâcheux qui peut détourner l'impôt de son rôle véritable. Toute modification à un impôt est l'objet de difficultés, quelquefois fort grandes : en liant l'une à l'autre deux contributions, on augmente les difficultés : chaque fois que l'on touchera à la contribution principale il faudra se préoccuper des répercussions sur la contribution au fonds de garantie.

La proportionnalité que la patente cherche à réaliser, c'est la proportionnalité aux bénéfices de l'entreprise visée, mais il n'y a aucun rapport entre la patente et le risque d'accident. Parmi les professions où le risque professionnel est le plus restreint, si res-

treint que quelques personnes ont nié son existence, nous trouvons les grands magasins et les banques, or, ces établissements payent des patentes considérables ; par contre, une scierie mécanique qui occupe un petit nombre d'ouvriers, paye une faible patente tout en ayant un risque d'accident considérable.

Quelle est donc la raison qui a fait choisir la patente comme base de la contribution au fonds de garantie ? C'est que la patente est l'impôt du commerce, elle est payée par la presque totalité des assujettis. Remarquons, toutefois, que les mines ont été soumises à une contribution spéciale et que l'agriculture qui, dans la loi de 1898 ne paye pas de contribution, paye, dans la loi 1906, une contribution basée sur la prime d'assurance ou sur le capital constitutif des rentes.

Une conséquence de ce que la contribution a lieu par voie de centimes additionnels à la patente, c'est que deux ordres de juridiction vont avoir à se prononcer sur la question de l'assujettissement : il en résulte cette divergence de jurisprudences que nous avons signalée plus haut. Certains patrons, quoique assujettis, ne payent pas la contribution au fonds de garantie : en sens inverse d'autres contribuent au fonds de garantie sans être assujettis.

Il ne pouvait être question d'appliquer sans modi-

fications l'article 25 de la loi de 1898 au commerce. Cela aurait conduit à des injustices criantes. Voici trois exemples empruntés à une étude de M. Jouanny (1) et qui montrent bien quels auraient été les inconvénients de l'application du taux de quatre centimes aux commerçants.

« I. — Un négociant commissionnaire occupant 22 commis ou acheteurs, gagnant annuellement ensemble 45.000 francs, pourrait s'assurer (2) à 0,30 0/0 des salaires, soit pour 135 francs et payerait en outre $0,04 \times 1847$ francs (principal de sa patente) soit 74 francs, c'est-à-dire 55 0/0 de son assurance.

« II. — Un commerçant vendant de la céramique et de la verrerie et livrant en ville, qui occupe 7 commis, représentants ou employés gagnant annuellement ensemble 13.000 francs, pourrait s'assurer (2) à 0,20 0/0 des salaires, soit pour 260 francs, et il payerait en outre $0,04 \times 600$ francs (principal de sa patente) soit 24 francs, c'est-à-dire près de 10 0/0 de son assurance.

« III. — Un établissement occupant un personnel de 5.000 commis, vendeurs, employés, garçons, ouvriers, mécaniciens, cochers, etc... pourrait s'assu-

1. *Recueil des procès-verbaux des séances du Comité central des Chambres syndicales*, novembre 1903, p. 449.

rer (1) pour 12.000 francs et il payerait en outre $0,04 \times 700.000$ francs (principal de sa patente), soit 28.000 francs, ou 233 0/0 de son assurance. »

Nous empruntons encore à l'étude de M. Jouanny quelques chiffres qui, malheureusement, ne portent que sur le département de la Seine, mais qui vont, malgré cela, mettre en évidence la nécessité de ne pas frapper le commerce du même nombre de centimes additionnels que l'industrie. L'insolvabilité de l'industrie pour le département de la Seine est, en 1902, 89.968.410 francs, celle du commerce pour la même année est de 52.886.738 francs. Si maintenant nous comparons les chiffres des patentes, nous trouvons, pour les industriels, 9.192.054 francs (2) et pour les commerçants, 16.833.698 francs. Insolvabilité du commerce inférieure à celle de l'industrie, patentes du commerce supérieures à celle de l'industrie, telle est la conclusion que nous retirons de l'examen des chiffres précités. Il était donc nécessaire de frapper le commerce d'un nombre de centimes moindre que l'industrie.

1. Il s'agit de l'assurance couvrant le risque de la loi de 1898.

2. Jouanny. *Recueil des procès-verbaux d u Comité central des Chambres syndicales*, p. 450.

On aurait pu ne pas se borner à diviser, à l'égard de la contribution au fonds de garantie, les assujettis en deux catégories. On aurait pu profiter de l'occasion pour faire un groupement général de toutes les professions en un certain nombre de classes dont chacune aurait payé un nombre de centimes différent. Signalons, en passant, la connexité de cette question avec celle que nous avons étudiée plus haut : dans quels termes devait être formulée l'extension au commerce ?

Nous arrivons maintenant au système proposé par M. Beauregard. Puisque le fonds de garantie est une assurance contre l'insolvabilité, la contribution ne doit pas être un impôt mais une prime d'assurance. L'auteur du système propose d'en faire un supplément de la prime d'assurance contre les accidents : des calculs en ce sens l'ont amené à indiquer comme suffisant un supplément de 4 0/0 de la prime. Il y a là plutôt une orientation qu'un système général ; M. Beauregard n'a fait, en effet, qu'indiquer de quel côté on devrait chercher, à son avis, la solution. Quant à la façon dont on pourrait, dans la pratique, connaître la prime qui servirait de base à la contribution, on pourrait, soit s'en référer aux primes établies par les compagnies d'assurances, soit calculer directement la prime au moyen des tarifs de la caisse nationale

des retraites. « Il est évident que l'État va faire pour la loi actuelle ce qu'il a fait pour la loi de 1898. Il va créer des tarifs moyennant lesquels la caisse accidents de l'État offrira l'assurance au public. Ces primes pourraient fournir une base à substituer aux patentes. C'est vous-même, État, qui déclarez quel est le coefficient des risques dans chaque entreprise (1). » Ce deuxième procédé de calcul de la prime ferait échapper le système au reproche de ne pouvoir s'appliquer qu'aux assurés.

On a fait de ce système la critique suivante : le fonds de garantie doit parer non seulement à l'insolvabilité des patrons mais aussi à celle des compagnies d'assurances : comment celles-ci deviennent-elles ordinairement insolubles ? en percevant des primes insuffisantes ; c'est donc lorsque les compagnies feront courir le plus de risques au fonds de garantie que la contribution sera le moins élevée, « c'est le paradoxe de la prime inversement proportionnelle au risque. »

Remarquons ici ce qu'il y a d'étrange à considérer le fonds de garantie, comme une garantie à la fois, contre l'insolvabilité des patrons et contre celle des

1. *J. off.*, 10 juin 1904, *in extenso*, *Chambre*, p. 1351.

compagnies d'assurances; la situation n'est pourtant pas la même pour les assureurs et pour les assurés. A l'égard des patrons, le gouvernement ne dispose d'aucun moyen de surveillance, d'aucun moyen de contrôle ; un industriel se lance-t-il dans les entreprises les plus hasardeuses, le gouvernement n'a aucun moyen de l'en empêcher ; aucun cautionnement ne vient garantir le paiement des indemnités : on s'explique dès lors facilement le rôle du fonds de garantie à l'égard des patrons.

La question est toute différente à l'égard des compagnies d'assurances : le gouvernement exerce sur elles une surveillance continue, à chaque instant, il peut demander tous les renseignements qui lui sont nécessaires pour se faire, sur la situation financière de ces compagnies, une opinion sérieuse ; si leur solidité lui semble douteuse, si les opérations lui paraissent trop hardies, à tout moment il peut retirer aux compagnies l'autorisation de faire l'assurance de la loi de 1898. De plus, les compagnies d'assurances font des réserves, elles déposent un cautionnement, ne semble-t-il pas dès lors que le fonds de garantie fasse, à leur égard, double emploi ? Ceci dit, et puisque les prescriptions de la loi sont formelles, remarquons au moins que l'administration n'est pas désarmée quand il s'agit d'empêcher une guerre de tarifs

entre les compagnies d'assurances ; celles-ci peuvent être rayées de la liste des compagnies autorisées à faire l'assurance du risque créé par la loi de 1898.

Nous ferons pourtant une critique au système de M. Beauregard. Les primes perçues par les compagnies d'assurances sont assez exactement proportionnelles au risque d'accident de la profession. A côté du tarif qui évalue d'une façon générale le risque de la profession, la statistique permet de tenir, dans une certaine mesure, compte du risque propre à une entreprise déterminée ; nous pouvons donc estimer comme très satisfaisante l'évaluation du risque d'accident. Mais les compagnies d'assurances ne tiennent et ne peuvent tenir aucun compte du risque d'insolvabilité : il nous semble impossible de ne pas tenir compte de l'insolvabilité dans l'assurance de ce risque.

Nous allons voir maintenant, très rapidement d'ailleurs, comment fonctionne, en Belgique, le fonds de garantie. Nous avons dit plus haut, qu'à notre avis, le fonds de garantie ne devrait pas être appelé à fonctionner en cas d'insolvabilité de l'assureur : cette idée a été admise par la loi belge du 24 décembre 1903 (article 20, alinéa 1).

La loi belge, tout en cherchant à assurer d'une façon certaine la garantie des indemnités, a voulu

sauvegarder le plus possible la liberté des industriels ; elle leur a, dans une certaine mesure, laissé le choix du moyen propre à garantir les indemnités : « La pensée qui a guidé le législateur en introduisant dans l'article 20, alinéa 3, la dispense éventuelle de certains industriels d'avoir à contribuer au fonds de garantie, c'est qu'il ne faut pas mettre sur la même ligne les chefs d'entreprise qui ne prennent aucune précaution, qui montrent du mauvais vouloir, ou font preuve de négligence, avec ceux qui, tout en ne s'exonérant point par un contrat fait avec une société agréée, prennent cependant la précaution de garantir leurs obligations (1). » L'article 10, alinéa 3, est ainsi conçu : « A défaut d'avoir contracté, comme il est dit ci-dessus, et sans préjudice des autres obligations résultant de la présente loi, les chefs des entreprises privées sont tenus de contribuer au fonds spécial institué par l'article 20 ; ils peuvent néanmoins en être dispensés par arrêté ministériel, sur l'avis de la commission des accidents du travail, s'ils ont garanti le paiement éventuel des allocations dans les conditions et de la manière qui seront prescrites par arrêté royal. »

1. Robert Coppyn. *Commentaire législatif de la loi du 24 décembre 1903*, p. 127.

ARTICLE 20.

« Il est institué sous le nom de fonds de garantie une caisse d'assurance *contre l'insolvabilité patronale* ; cette caisse a pour but de pourvoir au paiement des allocations dues en cas d'accident, lorsque le *chef d'entreprise* est en défaut de s'acquitter des obligations qui lui incombent. »

.

L'alinéa 3 du même article peut paraître nous donner un démenti ; cet alinéa est en effet ainsi conçu :

« L'intervention de ce fonds est subordonnée à la constatation préalable du défaut d'exécution des obligations du chef d'entreprise *et, s'il y a lieu, de l'assureur*. Cette constatation est faite par le juge de paix, dans les formes à établir par arrêté royal. »

L'assureur dont il s'agit à l'alinéa 3 de l'article 20, ce n'est pas celui qui a été autorisé à faire, en Belgique, les opérations de la loi, mais l'assureur non agréé (1).

1. Robert Coppyn, *op. cit.*, p. 77, n° 1119.

« L'article 10 prévoit qu'un arrêté royal déterminera les conditions générales des dispenses. Les cas particuliers seront examinés par la commission des accidents du travail qui dira au ministre : " L'industriel qui se présente devant vous a constitué telles ou telles garanties prévues par l'arrêté royal, il s'est, par exemple, assuré à une société non agréée mais sérieuse, ou bien il a fourni telles ou telles sûretés. En fait, elles existent dans le cas spécial qui nous est soumis et nous jugeons que l'intéressé peut être dispensé de la participation au fonds de garantie(1). »

Quant au mode même de contribution, la question a paru secondaire au législateur belge ; peut-être, la raison en est-elle que le fonds de garantie est une sorte de pis-aller ; quoi qu'il en soit, l'alinéa 7 de l'article 20 de la loi laisse à un arrêté royal le soin de déterminer le montant des cotisations : « Le montant des cotisations est déterminé par arrêté royal sur l'avis de la Commission des accidents du travail. » Le gouvernement a donc toute latitude pour fixer à sa guise le mode de contribution. Les assujettis font la déclaration des éléments nécessaires à la fixation de leur contribution comme en ma-

1. Robert Coppyn, *op. cit.*, p. 127, n° 103.

tière de patente (art. 24 de l'arrêté royal du 22 décembre 1904).

La contribution comprendra une taxe fixe et, dans certains cas, une taxe proportionnelle au nombre des ouvriers. Il nous semble qu'on reste loin de l'idéal : proportionner la contribution à la solvabilité.

Voici l'article 21 de l'arrêté royal :

« ARTICLE 21

La première cotisation sera perçue à l'expiration de l'année qui prendra cours à dater de l'application de la loi.

Cette cotisation comprendra une taxe fixe par entreprise assujettie et, en outre, en ce qui concerne les entreprises occupant habituellement cinq ouvriers au moins, une taxe proportionnelle par chaque ouvrier au delà de quatre. La taxe fixe ne sera pas supérieure à 2 francs et la taxe proportionnelle ne dépassera pas 50 centimes. Les taux en seront définitivement fixés par arrêté royal d'après les résultats de l'exercice. »

Quand on compare les dernières discussions de la loi de 1898 avec celles de la loi de 1906 on est frappé de voir combien différemment se présente, à ces deux époques, la question du fonds de garantie.

La question de la garantie, quelle que soit son importance, n'est que secondaire à l'égard de la question du risque professionnel. Il est naturel qu'au moment où l'on songeait à modifier les règles de la responsabilité, on ait négligé la question de garantie. Nous avons rapporté plus haut les paroles par lesquelles M. Bourgeois saluait, à la Chambre, le système proposé par M. H. Boucher : « Nous aimons mieux une solution, quelle qu'elle soit, pourvu qu'elle aboutisse... » ; pouvait-on dire plus clairement qu'il fallait sacrifier, au moins momentanément, l'accessoire au principal, la garantie au risque professionnel. Le fonds de garantie a permis l'accord entre les Chambres et l'on peut dire que l'on doit à son auteur le vote de la loi.

Aujourd'hui, les nouvelles règles de la responsabilité fonctionnent pour certaines professions, il s'agit de les étendre à d'autres mais quand on veut se mettre au travail on se heurte à la question du fonds de garantie ; l'application est difficile et, dans certains cas, impossible ; de plus, l'application aux assujettis de 1898 eux-mêmes est peu satisfaisante. On l'a dit et on ne saurait trop le redire, le fonds de garantie est un obstacle à l'extension.

Puisque le fonds de garantie est un obstacle à l'extension, puisque, d'autre part, même pour les assu-

jettis de 1898, il reste loin du but qu'il se propose d'atteindre, pourquoi conserverait-on un mode de garantie qui fonctionne mal. Un des orateurs qui prirent la parole au cours des dernières discussions de la loi de 1898 faisait observer qu'une loi ne peut pas être parfaite du premier coup, mais que la loi n'est pas un dogme et que l'on peut y toucher. Depuis 1898, à plusieurs reprises déjà la loi a été modifiée ; quelques-unes de ces modifications ont même été assez importantes : pourquoi ne ferait-on pas à l'égard de la garantie ce que l'on a déjà fait pour d'autres dispositions ?

La grande majorité des législations étrangères ont admis l'assurance obligatoire. Il suffit de lire les rapports des congrès internationaux pour voir combien les pays qui jouissent de l'assurance obligatoire se félicitent de ses résultats.

Tout le monde reconnaît que si l'assurance contre les accidents était bonne avant la loi de 1898, au moment où le patron responsable seulement des conséquences de sa faute pouvait sans trop de déraison compter sur sa diligence pour éviter d'engager sa responsabilité, elle est devenue indispensable maintenant que le patron doit indemniser l'ouvrier blessé, même lorsque l'accident est dû à la faute de ce dernier. On est allé jusqu'à dire, et nous ne croyons

pas que ce soit exagéré, qu'il y avait inconscience à ne pas s'assurer. En fait, l'assurance est obligée, sinon obligatoire.

Le législateur a si bien compris la nécessité de l'assurance qu'il a établi en faveur de l'assujetti prévoyant de très réels avantages. La caisse des retraites ne pourra pas exercer de recours contre le patron assuré, qui est certain de ne pas être inquiété quand bien même son assureur deviendrait insolvable :

ARTICLE 26

« La caisse nationale des retraites exercera un recours contre les chefs d'entreprise débiteurs, pour le compte desquels des sommes auront été payées par elle, conformément aux dispositions qui précèdent.

En cas d'assurance du chef d'entreprise, elle jouira pour le remboursement de ses avances du privilège de l'article 2102 du Code civil sur l'indemnité due par l'assureur et n'aura plus de recours contre le chef d'entreprise. »

La question s'est posée de savoir si ces dispositions faisaient obstacle au droit de l'ouvrier de s'adresser à son patron en cas d'insolvabilité de l'assureur. Le tribunal de Limoges, le 23 janvier 1903, décidait que l'ouvrier avait le droit, en cas de faillite de

la compagnie assureur, de s'adresser au patron (1). La question fut portée à la Chambre par M. Mirman qui, citant le jugement du tribunal de Limoges, demanda au ministre du commerce de venir déclarer que dans l'intention de la loi le double paiement effectué par les assurés, à savoir leur prime d'assurance et leur contribution au fonds de garantie, constituent une garantie définitive, efficace, et irrévocablement libératoire.

Le ministre ne fit pas une réponse aussi nette que le demandait M. Mirman, il déclara seulement que « le chef d'entreprise est en droit de par la loi et de par les engagements pris devant le parlement, d'être affranchi non seulement de toute dette mais même de toute préoccupation, que les ennuis et les frais d'une instance devant un tribunal doivent lui être épargnés (2). » La Cour de Limoges (3) puisant une partie de ses arguments dans les paroles mêmes du ministre confirma le jugement du tribunal. Aujourd'hui, la question ne peut plus faire de doute,

1. Trib. civ., Limoges, 23 janvier 1903. *Rec. spéc. accid. trav.* de Villetard de Prunières, 1903, p. 387.

2. *Journal officiel*, séance 27 mars 1903.

3. Limoges, 1^{er} avril 1903. *Rec. spécial des accidents du travail*, de Villetard de Prunières, p. 477.

l'article 16 de la loi du 9 avril 1898 modifié par la loi du 31 mars 1903 contient un alinéa ainsi conçu : « S'il y a assurance, l'ordonnance du président, ou le jugement fixant la rente allouée spécifie que l'assureur est substitué au chef d'entreprise dans les termes du titre IV, de façon à supprimer tout recours de la victime contre le dit chef d'entreprise. »

Ainsi, cela n'est point douteux, le législateur reconnaît que l'assurance est indispensable et pour engager les assujettis à s'assurer, il accorde des avantages à ceux qui s'assurent.

Nous avons dit que l'assurance était obligée, nous dirons plus, nous dirons qu'elle est en partie obligatoire. M. H. Boucher a fait remarquer qu'avec le fonds de garantie ce qu'il y a d'obligatoire est réduit dans de grandes proportions, soit, mais dans cette proportion tout au moins, c'est bien, de l'aveu même de M. Boucher, l'assurance obligatoire.

Allons plus loin. Tout ce qui est assurance est moyenne ; ce qu'il y a d'obligatoire dans la loi ne sera donc pas réduit pour tous les assujettis dans la proportion indiquée par M. Boucher. En fait certains grands magasins, assujettis à la loi de 1898 comme employant des monte-charges, payaient, par suite de leur patente considérable et de la faiblesse de leur risque d'accident, une contribution au

fond de garantie bien supérieure à leur prime d'assurance qu'ils payaient d'autre part pour garantir leur responsabilité ; à leur égard, le système de garantie de la loi de 1898 équivalait à plus de deux fois la charge de l'assurance obligatoire.

Ainsi, faveurs accordées aux assujettis qui s'assurent, assurance obligée, réassurance obligatoire, dans quelques cas exceptionnels charge supérieure à l'assurance obligatoire, voici ce que nous trouvons dans la loi de 1898. On ne pouvait guère se rapprocher davantage de l'assurance obligatoire. Un des défenseurs de la liberté de l'assurance, M. Vermot, disait, en 1902, au Congrès de Dusseldorf : « Le patron mis en face d'une responsabilité nettement définie conserve son libre arbitre en ce qui concerne les moyens de remplir ses obligations, et au lieu d'être pris dans un étau qui le broie d'une façon uniforme, sans tenir compte de ses besoins particuliers ou de ses affinités personnelles, il choisit entre les différentes formes d'associations ou d'assurances, syndicats de garantie, mutualités, assurances à primes fixes, celle qui s'adapte le mieux à ses intérêts spéciaux et aux exigences de son industrie ou qui choque le moins ses goûts et sa situation acquise. Au cas où ces solutions diverses ne le tentent pas, ou lui sont fermées, il trouve à la caisse

d'État un abri contre le danger de rester son propre assureur... Son intérêt le pousse fatalement à l'assurance... Il va donc à l'assurance, mais cet acte qu'il exécute de son propre mouvement ne détermine pas en lui la répugnance et la résistance offensive ou latente qui ne manquerait pas de soulever la contrainte par la force publique. » Si la conclusion de M. Vermot était vraie, tout serait en effet pour le mieux dans le système de la loi de 1898; malheureusement, il n'est pas vrai de dire que les assujettis vont à l'assurance; il en reste encore un grand nombre qui croient pouvoir faire l'économie de leur prime et qui ne s'assurent pas; ce sont précisément ceux à qui l'assurance est le plus nécessaire: c'est dans la petite industrie que l'on trouve ces réfractaires de l'assurance. A ceux auxquels les conseils du législateur, les avantages faits par la loi, n'ont pas été un argument suffisant, ne convient-il pas de leur parler d'une façon plus précise et de leur imposer l'assurance? « Assurez-vous où vous voudrez, vous avez le choix entre telle ou telle forme d'assurance, mais assurez-vous ! »

L'assurance obligatoire n'entraîne pas l'assurance d'État. Ce que nous voudrions, c'est qu'un assujetti dont il est impossible à l'administration de contrôler les opérations, et de surveiller la solvabilité, choi-

sisse un assureur qui, lui, sera contrôlé et qui garantira la solvabilité de l'assujetti. On évitera ainsi que les uns payent pour les autres. Si l'on trouve excessif de vouloir protéger un individu contre sa propre imprévoyance on admettra bien au moins qu'il n'est que juste de l'empêcher de tomber à la charge d'autrui.

Nous croyons avoir démontré que, sans faire une révolution dans notre droit, on pourrait rendre l'assurance obligatoire. La seule liberté que nous voudrions enlever aux assujettis, c'est celle de ne pas s'assurer. On pourrait alors supprimer le fonds de garantie qui, à l'égard des compagnies, ferait double emploi avec le cautionnement.

Nous allons voir maintenant comment fonctionne chez un peuple, de race latine comme nous, le peuple italien, la garantie des indemnités.

La loi italienne du 17 mars 1898 pose le principe de l'assurance obligatoire, mais elle laisse à l'assujetti la liberté de choisir entre diverses formes d'assurance. Seuls les ouvriers de l'État, des provinces et des communes doivent être assurés à la caisse nationale d'assurances. L'article 16 de la loi du 17 mars 1898, modifié par l'article 10 de la loi du 29 juin 1903 est ainsi conçu :

ARTICLE 16

« Les ouvriers occupés dans les travaux, entreprises ou établissements que l'État, les provinces, les communes conduisent directement, ou qu'ils ont concédés ou adjugés, doivent être assurés auprès de la caisse nationale d'assurances ouvrières contre les accidents du travail, créée par la loi du 8 juillet 1883 sous réserve de l'application de l'article 17 (n^{os} 2 et 3).

Les autres ouvriers peuvent être également assurés auprès de sociétés ou de compagnies d'assurance privées, autorisées à fonctionner dans le royaume suivant les règles et avec les garanties spéciales qui seront définies par voie de règlement, sous réserve toujours des dispositions de l'article 17 (n^{os} 2 et 3) relatives aux caisses et aux syndicats. »

A rapprocher de ces dispositions cette autre qui dispense de l'assurance les industriels qui se sont associés en syndicats d'assurances mutuelles sur des bases approuvées par le ministre du commerce, de l'industrie et de l'agriculture. Ces syndicats doivent réunir au moins 4.000 ouvriers et verser un

cautionnement à la caisse des dépôts et consignations.

Ainsi, en principe, l'assurance est obligatoire ; mais la règle n'est pas inflexible et la loi dispense de l'assurance certains assujettis qui fournissent d'autre part la garantie de leur solvabilité.

L'article 17 de la loi italienne dispense de l'assurance d'abord les industriels qui fonderont ou qui ont déjà fondé des caisses reconnues par la loi, qui comprennent au moins 500 ouvriers auxquels elles accordent des indemnités au moins égales à celles que prévoit la loi de 1898, mais ces industriels doivent constituer à la caisse des dépôts et consignations un cautionnement en titres émis ou garantis par l'État ; ce cautionnement ne pourra pas être inférieur à cinq fois ou trois fois la valeur de la prime suivant le nombre des ouvriers employés. De même sont dispensées de l'assurance, les compagnies de chemins de fer lorsqu'elles auront modifié les statuts de leurs caisses de pensions ou de secours de façon à les rendre conformes aux dispositions de la loi du 17 mars 1898. Ces modifications une fois approuvées par le ministère de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, les compagnies de chemins de fer seront dispensées de verser un cautionnement.

Il n'était pas suffisant d'édicter le principe de l'as-

surance obligatoire, il fallait encore assurer l'exécution de cette prescription de la loi. En l'absence de toute sanction, le système italien n'aurait eu d'obligatoire que le nom. La loi italienne organise à cet égard un système qui nous paraît assez ingénieux. Tout assujetti qui ne s'assurera pas, pourra, s'il ne rentre pas dans l'une des exceptions de la loi, être condamné à une amende, mais le législateur s'est bien rendu compte que la crainte de l'amende elle-même serait insuffisante pour obliger les assujettis à s'assurer et qu'un certain nombre arriveraient à échapper aux recherches de l'administration. Amendes, accidents laissés à la charge des patrons non assurés, voilà de quoi faire réfléchir les industriels qui seraient tentés de frauder la loi ; créance garantie par un privilège, voilà une première garantie pour l'ouvrier dont le patron n'est pas assuré. Mais tout cela peut être insuffisant, il peut se trouver, il se trouve en fait encore des ouvriers auxquels l'indemnité due en cas d'accident ne pourrait être versée si le législateur s'était arrêté là dans ses prescriptions. Le législateur italien a fait plus, il a institué un fonds de garantie qui sera la suprême ressource du blessé ; c'est à lui que l'ouvrier qui se trouvera en face d'un patron non assuré et insolvable ira demander l'indemnité à laquelle la loi lui

donne droit. Mais ce fonds de garantie, c'est là ce qu'il est intéressant de remarquer, ne va pas être alimenté par les patrons assurés, par ceux qui ont obéi à toutes les prescriptions de la loi et dont la solvabilité n'est point douteuse, mais par les assujettis qui se trouvent en faute, qui ont essayé de frauder la loi et que la loi punit d'amendes. Ce sont en effet les amendes qui alimentent le fonds de garantie.

Tel est le système italien : très voisin du système français, nous croyons l'avoir démontré, il n'en présente pourtant pas certains inconvénients. Pour n'avoir pas voulu faire un pas de plus dans la direction de l'assurance obligatoire, le législateur français s'est vu obligé d'instituer un fonds de garantie, sorte de caisse qu'on remplit comme on peut sans aucune préoccupation de justice. Si l'on veut ne pas s'en tenir aux mots, mais examiner les faits, on avouera que le système italien, mieux que le système français, respecte la liberté de l'assujetti.

§ 4. — HISTORIQUE

Dans sa proposition du 10 juin 1902, M. Mirman parle purement et simplement d'étendre la loi de

1898 aux exploitations commerciales : il n'est pas fait mention de la contribution au fonds de garantie; les commerçants auraient donc dû payer quatre centimes comme les industriels. Nous croyons qu'il y avait là un simple oubli et nous ne pensons pas que jamais M. Mirman ait eu l'intention réfléchie de faire payer aux commerçants la même contribution qu'aux industriels.

Dans le rapport du 2 juillet 1903 de M. Mirman, nous voyons apparaître l'idée de groupements professionnels; chaque groupe paiera un nombre différent de centimes additionnels, nombre qui sera fixé annuellement par décret; on profite de l'occasion pour faire payer l'agriculture qui, jusque-là, échappait à la charge de la garantie.

L'article 3 de la proposition de loi était ainsi conçu :

« ARTICLE 3.

A compter du 1^{er} janvier qui suivra l'entrée en vigueur de la présente loi, il sera perçu pour le fonds spécial de garantie institué par l'article 24 de la loi du 9 avril 1898:

1° En ce qui concerne les exploitants des mines,

une taxe de cinq centimes par hectare concédé ;

2° En ce qui concerne les industriels et commerçants, des centimes additionnels à la contribution des patentes, dont le nombre sera fixé annuellement par groupements professionnels, en vertu d'un décret rendu sur la proposition du ministre du commerce et du ministre des finances, dans la limite d'un maximum de quatre centimes ou du maximum modifié par la loi de finances ;

3° En ce qui concerne les assujettis visés par la loi du 30 juin 1899 et non soumis à la contribution des patentes, des centimes additionnels à la contribution personnelle-mobilière, annuellement fixés en la même forme et dans la limite du maximum déterminé par la loi de finances. »

Postérieurement à ce rapport parut une étude très documentée de M. Jouanny, secrétaire général du Comité central des chambres syndicales, dont voici la conclusion (1) : « L'impossibilité où nous nous trouvons dès lors, de formuler des conclusions conformes à la réalité des faits provient de ce que l'on se trouve en présence de trois éléments qui n'ont pas

1. *Rec. des procès-verbaux des séances du Comité central des Chambres syndicales*, novembre 1903, p. 448,

de commune mesure : l'insolvabilité, la valeur du risque propre à chaque industrie et le principal de la patente...

En résumé, nous sommes amenés à reconnaître qu'il est actuellement impossible d'établir équitablement des taux proportionnés à l'insolvabilité et au risque des assujettis en les groupant par entreprises similaires. » Et M. Jouanny proposait une solution transactionnelle ; conserver les quatre centimes additionnels pour les assujettis actuels et fixer à 1,5 centime la contribution des nouveaux assujettis.

M. Mirman ne cache pas que ce soit l'étude de M. Jouanny qui l'ait fait changer d'avis et qui ait motivé le rapport supplémentaire du 22 mars 1904, dont l'article 3 était ainsi rédigé :

ARTICLE 3

Pour la constitution du fonds spécial de garantie prévu à l'article 25 de la loi du 9 avril 1898, il sera perçu à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, un centime et demi en addition au principal de la contribution des patentes pour les entreprises visées au deuxième alinéa de l'article premier ci-dessus.

La liste des dites entreprises sera arrêtée dans les trois mois de la promulgation de la présente loi par décret rendu sur la proposition des ministres du commerce et des finances, après avis du comité consultatif des assurances contre les accidents du travail.

Des décrets rendus dans la même forme pourront modifier le taux de la taxe additionnelle prévue au présent article, dans les limites du maximum prévu à l'article 25 de la loi du 9 avril 1898 et fixé par la loi des finances ; ils devront être publiés au *Journal officiel* au moins un mois avant l'ouverture de l'exercice à partir duquel la modification deviendrait applicable.

Les exploitations régies par la loi du 30 juin 1899 et non soumises à la contribution des patentes contribueront au fonds de garantie par voie de centimes additionnels à la contribution personnelle et mobilière, dont le chiffre sera fixé par la loi de finances.»

Le décret dont il est parlé dans cet article pourrait, au premier abord, paraître régler la question de l'assujettissement : il n'en est rien. L'esprit de ce décret est tout autre. Après 1898 le ministère des finances avait pour la confection du rôle des patentes dressé une liste des assujettis mais il l'avait fait seul et sans consulter le ministère du commerce, aussi

la liste dressée par l'administration des finances fut-elle très incomplète et il fut nécessaire d'en élaborer une autre de concert avec le ministère du commerce et le comité consultatif des accidents du travail. Cette seconde liste pas plus que la première ne réglait la question de l'assujettissement. « Les patentés qui y sont inscrits, dit M. Mirman (1), ne sont pas assujettis à la loi du seul fait de leur inscription, de même que tel patenté peut n'y pas figurer et cependant être assujetti. Les tribunaux civils jugent en dernier ressort.....

« Nous n'avons rien innové, nous avons seulement voulu que les rapports entre l'administration des finances et les intéressés fussent réglés, pour l'application de la loi nouvelle que nous vous proposons, dans les conditions mêmes où l'expérience a prouvé qu'ils devaient l'être, il y a deux ans. Nous n'avons pas voulu que l'administration des contributions directes fût seule à dresser la liste des nouveaux assujettis que nous créons ». Ainsi la liste des assujettis contenue dans le décret ne règle nullement la question de l'assujettissement. Les intéressés feront bien néanmoins de s'y reporter : car si elle ne s'im-

1. *J. off.* 3 juin 1904, *in extenso*, Chambre, p. 1238.

pose pas au juge, elle est un guide sérieux par suite de la compétence de ceux qui l'ont élaborée.

M. Boucher fit voter par la Chambre un amendement aux termes duquel le décret devait dresser non seulement la liste des assujettis nouveaux mais celle de tous les assujettis. « La liste des entreprises soumises à l'application tant de la loi du 9 avril 1898 que de la présente loi sera arrêtée, dans les trois mois de la promulgation de la présente loi, par décret rendu sur la proposition des ministres du commerce et des finances, après avis du comité consultatif des assurances contre les accidents du travail.

Cette liste sera soumise tous les cinq ans à la sanction législative (1). »

Le Sénat, sur la proposition de sa commission, décida que le décret dresserait seulement la liste des nouveaux assujettis.

La Chambre avait laissé soumises aux quatre centimes additionnels un certain nombre de professions ayant le caractère commercial. La commission du Sénat par l'organe de son rapporteur, M. Cordelet, proposa de soumettre ces professions au taux réduit de

1. *J. off.*, 10 juin, 1904, *in extenso* Chambre, p. 1354.

un centime et demi. Cette proposition fut votée par le Sénat.

Enfin en ce qui concerne les assujettis qui ne payent pas de patente, le Sénat se refusa à admettre le système voté par la Chambre, les centimes additionnels à la contribution personnelle-mobilière ; il adopta le système de la contribution proportionnelle aux primes d'assurances dont le chiffre serait fixé tous les cinq ans par la loi des finances (1), les compagnies d'assurances devant faire la perception de cette contribution pour le compte du trésor (2). En ce qui con-

1. La loi portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1907 dispose dans son article 2 : « La contribution annuelle prévue au deuxième alinéa de l'article 5 de la loi du 12 avril 1906, en vue de l'alimentation du fonds de garantie en matière d'accidents du travail par les exploitants visés au premier alinéa du même article est fixée pour une période de cinq ans, à compter du 1^{er} janvier 1907, à 2 0/0 du montant des primes dues par l'assuré, à moins qu'il ne soit exclusivement assuré que contre le risque d'incapacité temporaire.

Pour la même période, la contribution prévue au troisième alinéa de l'article susvisé est fixée à 4 0/0 des capitaux constitutifs des rentes mises à la charge des exploitants non assurés.

J. off., 31 janvier 1907, p. 793.

2. V. décret, 18 février 1907, *J. off.*, 22 février 1907.

cerne les assujettis non patentés et non assurés, la contribution avait lieu sous forme d'un tant 0/0 du capital constitutif des rentes dues aux blessés. Le Sénat admettait donc pour la contribution au fonds de garantie les trois systèmes dont nous avons fait plus haut l'étude. Voici maintenant les articles 4 et 5 tels qu'ils ont été votés par le Sénat et votés ensuite par la Chambre.

ARTICLE 4

La taxe prévue par l'article 25 de la loi du 9 avril 1898 continuera à être perçue pour les exploitations assujetties par ladite loi, y compris tous les ateliers.

Elle sera réduite à un centime et demi pour les exploitations exclusivement commerciales, y compris les chantiers de manutention ou de dépôt. La liste desdites exploitations sera arrêtée dans les six mois de la promulgation de la présente loi par décret rendu sur la proposition des ministres du commerce et des finances, après avis du comité consultatif des assurances contre les accidents du travail. Elle sera soumise tous les cinq ans à la sanction législative.

Des décrets rendus dans la même forme pourront modifier le taux de la taxe spécifiée à l'alinéa précé-

dent, dans les limites du maximum prévu à l'article 25 de la loi du 9 avril 1898 ou fixé par la loi de finances ; ils devront être publiés au *Journal officiel* au moins trois mois avant l'ouverture de l'exercice à partir duquel la modification deviendrait applicable.

ARTICLE 5

Les exploitations régies par les lois du 9 avril 1898 et du 30 juin 1899 qui ne sont pas soumises à l'impôt des patentes contribueront au fonds de garantie dans les conditions ci-après.

Il sera perçu annuellement sur chaque contrat d'assurance une contribution dont le montant sera fixé tous les cinq ans par la loi de finances en proportion des primes, et sera recouvré, en même temps que les primes, par les sociétés d'assurances, les syndicats de garantie ou la caisse nationale d'assurances en cas d'accidents, qui en opèreront le versement au fonds de garantie.

En ce qui concerne les exploitants non assurés, il sera perçu, lors des liquidations de rentes mises à leur charge, une contribution dont le montant sera fixé dans les mêmes formes, en proportion du capital constitutif des dites rentes et sera recouvré,

pour le compte du fonds de garantie, par les soins de l'Aministration de l'enregistrement.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles seront effectués les versements des Sociétés d'assurances, des syndicats de garantie ou de la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents et les recouvrements de l'Administration de l'enregistrement, ainsi que toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution du présent article. Toute contravention aux prescriptions de ce règlement sera punie d'une amende de cent francs à mille francs (100 francs à 1000 francs.)

CHAPITRE III

Résiliation des contrats

§ I. — LES CONTRATS D'ASSURANCES ET LA LOI DU 9 AVRIL 1898. — LOI DU 29 JUIN 1899.

Avant la loi du 9 avril 1898 un certain nombre d'industriels et de commerçants, faisant preuve de prévoyance ou d'humanité, avaient contracté des polices d'assurance contre les accidents du travail. Ces polices comprenaient généralement deux parties : dans une première, *police collective*, la compagnie d'assurances s'engageait à verser aux blessés des indemnités convenues à forfait ; les primes relatives à cette première partie étaient en général payées par le patron au moyen de retenues faites sur les salaires ; dans une seconde partie, *police responsabilité*, la compagnie garantissait le patron contre les conséquences de l'application des articles 1382 et suivants du Code civil dans le cas d'accidents dus à sa faute. On trouvait aussi des contrats où la police

collective n'était point complétée par une police responsabilité.

Survient la loi du 9 avril 1898 : cette loi ne contient aucune disposition relative aux contrats d'assurance antérieurement souscrits, elle apportait pourtant un grand trouble dans leur économie.

En posant le principe de l'indemnité forfaitaire, la loi du 9 avril 1898 restreint les obligations de l'assureur, puisqu'en cas de faute du patron, sa responsabilité est diminuée ; elle ne restreint pas au contraire les engagements pécuniaires de l'assuré. De plus, la loi interdit implicitement aux patrons tous prélèvements sur les salaires en vue de payer la prime d'assurance : elle leur enlève donc un droit dont ils jouissaient auparavant, et sans lequel ils n'auraient pas la plupart du temps, contracté cette assurance. Remarquons simplement pour le moment que la loi intervenait indirectement dans le contrat.

La conséquence d'un pareil état de choses était de placer les patrons dans l'alternative, ou de ne pas s'assurer, ou d'accepter, sans pouvoir les discuter, toutes les conditions imposées par les compagnies d'assurances. Chercher un assureur complémentaire, il n'y fallait point songer.

Dès avant la mise en vigueur de la loi du 9 avril 1898, le législateur se préoccupa de remédier à cet

état de choses. M. Gervais déposa à la Chambre des députés une proposition de loi tendant à la résiliation de tous les contrats d'assurance contre les accidents du travail, souscrits antérieurement à la date d'application de la loi (1). Cette proposition donna lieu à un échange de vues très intéressantes.

M. Lebreton, ministre de la justice, soutint à la Chambre qu'il y avait là une question qui devait être tranchée par les tribunaux. « Le problème se pose d'une façon très simple : ou bien l'effet de la loi nouvelle est de résoudre, de rompre les contrats qui sont encore exécutoires sous la loi nouvelle, et alors c'est la violation du respect des contrats ou bien au contraire, la loi nouvelle n'a pour but que de consacrer, de proclamer un fait qui serait la conséquence juridique, nécessaire de la loi de 1898. Mais alors la loi nouvelle n'est nullement nécessaire ; elle se substitue à l'interprétation des tribunaux (2). »

Un jugement de la première chambre du tribunal civil de la Seine, du 18 mai 1899 (3), avait déjà montré

1. *J. off. Ann. Chambre*, 1899, p. 1001.

2. *J. off.* du 2 juin 1899.

3. Attendu...

Que, sans doute, l'action que la victime de l'accident exerce désormais, n'aura plus pour cause l'article 1382 du Code civil ; mais qu'outre que le contrat de 1885 ne vise

que les tribunaux se rangeraient très vraisemblablement à l'opinion la moins favorable aux patrons. Quelque opinion que l'on ait sur la valeur juridique de la thèse soutenue dans ce jugement, nous croyons que le législateur ne pouvait se désintéresser de la question et que de hautes considérations d'équité

dans aucune de ses dispositions cet article, il faut se garder de confondre ce risque que l'assurance a pour but de couvrir et qui constitue sa cause même avec l'action que la loi confère à l'assuré, et qui n'est que le mode d'exercice du droit ; qu'il suffit que la cause et l'objet du contrat subsistent pour que le contrat doive être maintenu, dès lors que comme dans l'espèce, la cause n'a cessé d'être licite et que son objet n'est pas mis hors du commerce par la loi nouvelle.

Qu'il (l'assuré) recevra toujours l'équivalent de ses primes dans la proportion que le contrat qu'il a souscrit a lui-même fixée ; que si la loi nouvelle augmente sa responsabilité, ce fait étranger à la volonté des parties, ne modifie pas sa situation légale telle qu'elle découle du contrat qui le lie ; qu'il en résulte seulement qu'il reste son propre assureur pour tout ce qui dépasse le chiffre couvert par la police sauf à lui à compléter ses garanties par de nouvelles combinaisons ou de nouvelles conventions qu'il lui est loisible de passer dans les conditions qui lui agréeront le mieux, soit avec la Prévoyance, soit avec toute autre compagnie. *Gaz. Trib.*, 20 mai 1899. V. aussi Cour de cassation, 22 décembre 1902, *Gaz. Trib.*, 25 décembre 1902.

l'invitaient à intervenir. Au moment où l'on imposait aux industriels une charge nouvelle il était équitable et utile de leur donner le moyen de supporter cette charge. Les compagnies d'assurances faisaient valoir contre la résiliation des contrats, un argument qui, au premier abord, peut paraître ne pas manquer de force, mais qui, à plus complet examen, ne nous paraît pas très sérieux : « Au lendemain de la signature de certains contrats, disaient-elles, nous avons dû fournir des indemnités ou des rentes, nous étions en droit de compter pouvoir nous rattraper au moyen des primes qui nous seraient postérieurement versées. Toutes les primes qui doivent être payées par l'assuré pendant la durée du contrat sont la garantie des indemnités que nous pouvons avoir à verser, vous nous laissez la charge en nous enlevant le profit. » Nous répondrons que, si les compagnies d'assurances devaient perdre sur certains contrats, elles devaient gagner sur d'autres. Ce ne sont pas les primes versées par un assuré qui sont la garantie des accidents qui peuvent lui arriver pendant la durée du contrat, mais les primes versées par l'ensemble des assurés qui sont la garantie des sinistres qui peuvent arriver à l'ensemble des assurés. D'ailleurs, en sens inverse, il était créé par la loi du 9 avril 1898 un avantage en faveur des com-

pagnies d'assurances puisque leurs risques se trouvaient diminués, la prime restant la même.

La question était très délicate : il était grave pour le législateur d'empiéter sur les pouvoirs du juge, mais son intervention n'en était pas moins inévitable. « Nous sommes, disait M. Beauregard, en présence d'une loi qui nous est proposée et dont il est impossible de ne pas faire ressortir l'extrême gravité.

« Oui, il est pour nous très grave d'intervenir en vertu de notre pouvoir législatif dans les contrats existants entre particuliers.

« Je reconnais toutefois que la situation créée par la loi de 1898 est tout à fait exceptionnelle..... je ne cache pas, en ce qui me concerne, que j'ai éprouvé dans la circonstance les plus vives hésitations en raison de mes habitudes d'esprit ; je me suis pourtant résolu à subir l'inévitable, mais je voudrais faire remarquer néanmoins, que la gravité de l'acte qui nous est demandé peut être plus ou moins considérable (1).... »

La loi du 29 juin 1899 était ainsi conçue :

1. *Jour. off.*, 2 juin 1899, *in extenso*, *Chambre*, p. 1542.

« ARTICLE UNIQUE

Pendant une période d'un an à partir du jour de la promulgation de la présente loi, les polices d'assurances accidents concernant les industries prévues à l'article premier de la loi du 9 avril 1898 et antérieures à cette loi, pourront être dénoncées par l'assureur ou par l'assuré, au moyen d'une déclaration au siège social, ou chez l'agent local, dont il sera donné récépissé, soit par acte extra-judiciaire.

Les polices non dénoncées dans ce délai seront régies par le droit commun. »

Le sens de la loi était clair, son intention évidente. Il se trouva pourtant des compagnies d'assurances qui essayèrent en interprétant strictement le texte de la loi d'empêcher leurs assurés de résilier leurs contrats ; elles prétendirent que la dénonciation devait être faite dans des formes limitativement indiquées par la loi et refusèrent d'accepter la déclaration de l'assuré faite par lettre recommandée. Elles mettaient d'ailleurs parfois un intervalle assez long entre la réception de l'avis de résiliation et leur réponse pour que l'assuré ne puisse pas renouveler sa de-

mande dans les délais de la loi (1). Ces compagnies réussirent ainsi à retenir un certain nombre de leurs assurés ; d'autres assurés, par contre, considérant leur dénonciation comme valable se laissèrent assigner ; les tribunaux, estimant que la loi n'avait pas entendu limiter les modes de résiliation des contrats leur donnèrent en général raison.

1. A l'appui de notre dire, nous transcrivons ici le texte d'une lettre imprimée, adressée *le 5 septembre 1899* par une compagnie d'assurances à un de ses assurés en réponse à une lettre recommandée du *4 juillet* signifiant la résiliation du contrat.

« Nous sommes en possession de la lettre recommandée
« en date du 4 juillet, par laquelle vous nous avez fait con-
« naître votre intention de résilier le contrat d'assurance
« intervenu entre vous et notre société à la date du... sous
« le n°...

« Nous avons l'honneur de vous informer qu'aux termes
« de la loi du 29 juin 1899 « les polices d'assurances acci-
« dents, concernant les industries prévues à l'article premier
« de la loi, ne peuvent être valablement dénoncées « qu'au
« moyen d'une déclaration au siège social ou chez l'agent
« local de la société, dont il sera donné récépissé, soit par
« acte extrajudiciaire. »

« En conséquence, votre résiliation ne nous ayant pas été
« notifiée dans la forme prescrite, nous vous avisons que
« votre contrat continuera son plein et entier effet.

« Recevez etc... »

§ 2. — LES CONTRATS D'ASSURANCE ET L'EXTENSION
AU COMMERCE

Pour l'extension au commerce, la même question se posait, compliquée cette fois par l'existence de polices mixtes. L'obscurité de l'article premier de la loi du 9 avril 1898 laissait un certain nombre de patrons dans le doute à l'égard de leur assujettissement. S'ils ne s'assuraient pas, ils risquaient de voir un tribunal les déclarer assujettis, et prononcer contre eux des condamnations, qui, pour les petits industriels, pouvaient devenir le signal et la cause de leur ruine. S'assuraient-ils, ils risquaient de payer des primes sans aucun profit ni pour eux ni pour leurs ouvriers.

Sollicitée par certains de ces assujettis douteux, la caisse nationale des retraites avait imaginé une combinaison assez heureuse : dans ses polices, elle consentait à insérer une clause, aux termes de laquelle si un jugement intervenait déclarant non assujettie la profession de l'assuré, elle devait rembourser les primes perçues. Malheureusement cette clause était particulière à la caisse des retraites et celle-ci, du fait qu'elle couvre seulement les assurés des conséquences des accidents graves et laisse à leur charge le service de l'indemnité journalière en cas d'incapa-

cité temporaire, n'assure qu'un nombre très restreint d'industriels.

Choisissant la solution la plus prudente, un certain nombre de patrons non assujettis s'assurèrent comme s'ils étaient soumis à la loi. En cas d'accident, la compagnie plaidait le non assujettissement et obtenait souvent gain de cause. La compagnie avait alors perçu des primes et ne versait pas d'indemnité ; l'ouvrier débouté de sa demande accusait d'indifférence son patron qui avait pourtant consenti tous les sacrifices nécessaires à lui assurer une indemnité. On dit assez communément que la compagnie avait perçu des primes sans courir aucun risque : c'est à dessein que nous n'avons pas employé cette formule qui ne nous paraît pas exacte ; l'obscurité de la loi existait pour les compagnies comme pour les assurés et bien souvent elles durent payer des indemnités alors qu'elles comptaient bien n'en verser aucune. Il y avait là un risque d'une nature particulière : le risque de l'obscurité de la loi.

Certains industriels déclarés non assujettis par les tribunaux refusèrent de payer leurs primes en alléguant la nullité de leur contrat. Les tribunaux estimèrent que « l'assurance était sans objet (1), le

1. Paris, 9 mars 1904. *Doc. min. Co.*, n° 17. V. aussi *Doc. min. co.*, n° 20, une affaire Mitjaville et Goutelle c. Winter-

risque qui en était la raison d'être n'existant pas » et condamnèrent les assureurs à restituer les primes indûment perçues. Nous venons de dire que nous estimions qu'il y avait bien un risque ; nous pensons donc que l'assurance n'était pas sans objet.

thur. Voici dans cette espèce quelques considérants de l'arrêt de Lyon, du 17 novembre 1904.

« Considérant avant tout que l'objet du contrat d'assurance dont il s'agit n'est pas douteux ;

« Qu'en effet la police d'assurance porte l'en tête suivant : « assurance ouvrière sur les bases de la loi du 9 avril 1898 », que les principaux articles de cette loi ont même été insérés dans la dite police et qu'aucun autre article n'a trait à la garantie d'autres risques que ceux prévus par cette loi du 9 avril 1898 ;

« Considérant que par conséquent pour que ce contrat d'assurance ait une utilité pour Mitjaville et Goutelle il faut que leur entreprise se trouve comprise dans celles qu'énumère l'article premier de la loi du 9 avril 1898 ;

« Considérant qu'il n'en est rien ;

.
« Considérant que la Winterthur ne cite aucune clause du contrat qui puisse rendre l'assurance applicable aux cas où les appelants seraient actionnés soit par des étrangers, soit par leurs employés en vertu des dispositions de l'article 1382 du Code civil ;

.
« Considérant qu'il est évident que Mitjaville et Goutelle n'ont traité avec la société la Winterthur que par suite de l'erreur dans laquelle ils sont tombés, que leurs entreprises

Cette jurisprudence eut, en tout cas, un excellent résultat : les compagnies d'assurances ne tardèrent pas à imaginer un contrat qui donnait satisfaction à la

d'agences en douane étaient au nombre de celles qui sont soumises à la loi du 9 avril 1898 ;

« Que, de plus, puisque ce genre d'entreprise n'y est pas soumis, le contrat d'assurance est un contrat sans cause ;

« Que l'obligation imposée par ce contrat à Mitjaville et Goutelle de verser des primes annuelles à la Winterthur n'est justifiée par aucune obligation corrélative de la part de cette société d'assurances, puisqu'en cas d'accident elle serait toujours libre de faire rejeter la demande de l'employé blessé en faisant plaider qu'il n'a pas le droit d'invoquer en sa faveur les dispositions de la loi du 9 avril 1898 ;

.

Déclare nul et de nul effet le contrat passé à la date du 26 juillet 1899.

En conséquence :

Condamne la société La Winterthur à restituer à Mitjaville et Goutelle le montant des primes par eux versées et s'élevant en chiffres non contestés par la Winterthur à 1432 fr. 50.

V. dans le même sens un jugement du tribunal de commerce de la Seine du 29 mars 1905. — En sens contraire, tribunal civil de Rouen, 14 avril 1904, *Rec. sp. acc. trav.* de Villetard de Prunières, 1904-1905, p. 272. — Dans un arrêt du 8 décembre 1904 la Cour de Paris a reconnu la validité du contrat quand l'entreprise est partiellement assujettie. — *Rec. sp. acc. trav.*, 1904-1905, p. 397.

fois aux ouvriers, aux patrons et aux compagnies : je veux parler des contrats mixtes.

Le contrat mixte est un contrat par lequel l'assureur garantit à l'assuré : 1° La couverture du risque créé par la loi du 9 avril 1898 dans le cas où les tribunaux déclareraient la profession assujettie ; 2° dans le cas contraire, la couverture de la responsabilité telle qu'elle résulte du droit commun ; 3° des indemnités payables à l'ouvrier et fixées à forfait. Avec un pareil contrat le patron ne risquait pas de se voir inquiéter : que la profession fut assujettie ou non, l'ouvrier était certain de recevoir une indemnité ; enfin la compagnie évitait d'être condamnée en cas de non assujettissement à la restitution des primes versées.

Pour les polices garantissant la responsabilité du patron telle qu'elle résulte du droit commun, la situation était identique à celle qui s'était présentée en 1899 : ce que nous avons dit plus haut reçoit donc ici son application. Pour les contrats mixtes la question est plus compliquée. De ces contrats, les uns, c'était l'exception, garantissaient à la fois les charges éventuelles de la loi de 1898 et celles pouvant résulter de toute loi postérieure étendant à la profession de l'assuré le régime de la loi de 1898. Les parties contractantes avaient, dans ce cas, prévu l'extension de

la loi, elles avaient contracté librement et en connaissance de cause ; il nous paraît dès lors que le législateur devait respecter leurs conventions ; son intervention dans la matière ne peut s'expliquer que par cette considération que ces contrats étaient en très petit nombre, et que la loi ne peut s'occuper que des cas généraux.

Pour les autres contrats mixtes ; c'est-à-dire pour ceux qui ne prévoyaient pas le cas où une loi postérieure viendrait étendre le domaine de la loi de 1898, que convenait-il de faire ? On a soutenu que la seule chose que pouvait, à bon droit, demander le souscripteur d'une police mixte, c'était d'être couvert du risque nouveau et que dès lors que son assureur lui remettait sans augmentation de prime, un avenant garantissant le risque de la nouvelle loi, il ne pouvait demander la résiliation de son contrat. On a même présenté cette solution comme très favorable aux souscripteurs de polices mixtes, ceux-ci ne devant pas, par suite des élévations de tarif survenues dans ces dernières années, trouver à s'assurer dans des conditions aussi avantageuses. Cette opinion ne nous paraît pas fondée : si la loi avait donné à l'assureur la possibilité de retenir son assuré en lui accordant gratuitement la couverture du risque nouveau, l'assureur aurait eu une occasion excellente

de procéder à un inventaire de ses contrats, de garder ceux qui lui étaient avantageux en accordant l'avenant, de se débarrasser des autres en le refusant. Il nous semble bien préférable et bien plus simple de permettre aux deux parties de reprendre leur liberté. Mais nous ne dirons pas, comme on l'a soutenu, que l'assuré peut ne plus avoir confiance dans la solidité financière d'une compagnie d'assurances qui va couvrir des risques nouveaux, car l'assuré n'a jamais pu avoir la prétention d'interdire à son assureur d'étendre le cercle de ses opérations.

Nous ne voulons pas dire d'ailleurs que la loi aurait dû déclarer les contrats résiliés de plein droit. Il ne fallait évidemment pas obliger les compagnies et les patrons, sous prétexte de leur rendre leur liberté, à refaire des contrats qui leur donnaient pleinement satisfaction et qui pouvaient être conservés grâce à un simple avenant. Il était bien préférable de laisser les intéressés exprimer leur volonté dans des délais déterminés, leur silence étant interprété par le législateur. Cette interprétation pouvait d'ailleurs être faite de deux façons différentes : la loi pouvait voir dans le silence des parties ou bien la volonté de résilier le contrat, ou bien au contraire, celle de lui faire garantir les risques résultant de l'extension. Cette deuxième manière de voir est

peut-être plus conforme à l'intention des parties qui vraisemblablement confondent la loi de 1898 avec la loi d'extension au commerce ; mais nous croyons qu'il eût été préférable d'interpréter le silence dans le sens de la résiliation du contrat.

Quand on parle d'interpréter le silence des parties, il ne faut pas prendre à la lettre cette expression : la loi n'interprète pas la volonté d'un individu, elle indique seulement que dans le silence des intéressés les contrats seront régis par telles règles : il n'y a donc pas, nous semble-t-il, de raison juridique de préférer l'une des solutions à l'autre ; ce sont des considérations tirées de la situation des assureurs et des assurés qui nous font estimer qu'en l'absence de déclaration expresse, il eût été préférable de considérer le contrat comme résilié. Faisant de l'assurance leur métier, les compagnies sont au courant des lois qui règlent la matière : elles en suivent la discussion, délibèrent à son sujet ; elles n'en peuvent pas ignorer, elles n'en ignorent pas les moindres détails ; elles surveillent d'autre part leur portefeuille avec un soin constant. Toute autre est la situation des assurés : la plupart au moins dans le petit commerce ignorent leur contrat, je veux dire les termes et l'esprit de leur contrat : beaucoup ne les ont jamais lus. A l'égard de la loi la

situation est à peu près la même : si le grand commerce est au courant des travaux législatifs, la masse des petits commerçants n'a de la loi qu'une idée très confuse. Celle-ci sera promulguée, le délai de résiliation sera expiré, et le petit commerçant n'aura pas encore pris de décision. Il eût, croyons-nous, été bon que la loi prît cette situation en considération : si le silence des parties avait été interprété comme une résiliation, les commerçants auraient immédiatement été sollicités par des courtiers, ils auraient pu s'assurer au mieux de leurs intérêts (1).

§ 3. — HISTORIQUE DE LA RÉSILIATION DES CONTRATS.

Dans son rapport du 2 juillet 1903, M. Mirman ne faisait aucune distinction entre les contrats ; pendant un délai de trois mois, assureurs et assurés pouvaient dénoncer les contrats ; la dénonciation avait lieu par simple déclaration ou par acte extrajudiciaire.

Dans le rapport supplémentaire du 22 mars 1904

V. en ce sens le rapport de M. Baux à la Chambre de commerce de Marseille, 23 février 1904, dans le compte rendu des travaux de la Chambre de commerce de Marseille, année 1904, p. 287.

il est fait une distinction entre les contrats responsabilité civile (1) et les contrats mixtes. Pendant trois mois, à partir de la promulgation d'un décret contenant la liste des professions assujetties, les contrats responsabilité civile pourront être dénoncés par l'assuré ou l'assureur. Quant aux contrats mixtes il est fait entre eux une distinction pour ceux dont une clause prévoit l'extension de la loi de 1898 à la profession de l'assuré, la résiliation ne sera pas permise ; quant aux autres ils pourront être dénoncés comme les contrats-responsabilité, mais le silence des parties sera interprété comme l'acceptation réciproque de la couverture du risque créé par la loi d'extension. Quant à la dénonciation, elle pourra se faire par lettre recommandée. Dans ce rapport apparaît aussi pour la première fois une disposition concernant les primes : celles qui ne sont pas payées d'avance sont acquises à l'assureur en proportion de la période d'assurance réalisée ; pour celles qui sont payées d'avance, il faut distinguer suivant que le contrat est dénoncé par l'assureur ou par l'assuré : dans le premier cas les primes restent acquises à l'assureur dans la proportion de la période d'assurance réali-

1. On désigne sous ce nom les contrats qui couvrent le risque des articles 1382 et s. C. civ.

sée ; dans le second cas les primes versées restent acquises à l'assureur mais seulement jusqu'à concurrence de six mois à partir de la promulgation de la loi

A la Chambre des députés, M. Pastre présenta un amendement permettant à l'assureur de retenir l'assuré par la remise d'un avenant garantissant les risques de la nouvelle loi : « La dénonciation de l'assuré restera toutefois sans effet si dans la huitaine de cette dénonciation l'assureur lui remet un avenant garantissant sans aucune augmentation de prime tous les risques définis par la loi du 9 avril 1898 et la présente loi (1). » Cet amendement fut voté par la Chambre.

La commission du Sénat détacha de l'article 2 les dispositions relatives aux contrats mixtes qui vinrent former l'article 3 nouveau, supprima la partie concernant les contrats mixtes qui prévoyaient l'extension possible de la loi et introduisit de légères modifications dans la rédaction.

Texte voté par la Chambre

ART. 2

A partir de la promulgation du décret prévu à l'article 3 et pendant les trois mois qui suivront les contrats d'assu-

*Texte voté par le Sénat et
devenu le texte de la loi.*

ART. 2

A partir de la promulgation du décret prévu à l'article 4 et pendant les trois mois qui

1. *J. off.*, 10 juin 1904, in *extenso* Chambre, page 1347.

rance contre les accidents souscrits antérieurement à cette promulgation et concernant les entreprises visées par la présente loi et ne garantissant pas le risque de la loi du 9 avril 1898, pourront être dénoncés par l'assureur ou par l'assuré.

Les contrats mixtes par lesquels l'assureur s'engage, d'une part à garantir l'assuré contre les risques de la loi de 1898, si celle-ci est déclarée applicable, et dans le cas contraire, à le couvrir des risques de la responsabilité civile, pourront être dénoncés dans le même délai et les mêmes formes. La dénonciation de l'assuré restera toutefois sans effet si, dans la huitaine de cette dénonciation l'assureur lui remet un avenant garantissant, sans aucune augmentation de prime, tous les risques définis par la loi du 9 avril 1898 et la présente loi. A l'expiration du délai de trois mois susvisé, le silence des deux parties aura pour effet, sans autre formalité, de substituer dans les conditions du contrat, au risque déterminé par la loi du

suiront, les contrats d'assurance contre les accidents souscrits antérieurement à cette promulgation pour des entreprises visées à l'article premier et ne garantissant pas le risque prévu par les lois des 9 avril 1898, 22 mars 1902 et 31 mars 1905, pourront être dénoncés par l'assureur ou par l'assuré.

La dénonciation s'effectuera soit au moyen d'une déclaration au siège social ou chez l'agent local, dont il sera donné récépissé, soit par acte extrajudiciaire, soit par lettre recommandée. Le contrat se trouvera ainsi intégralement résilié le dixième jour à midi, à compter du jour de la déclaration, de la signification de l'acte extrajudiciaire ou du dépôt à la poste de la lettre recommandée.

Les primes restant à payer ne seront acquises à l'assureur qu'en proportion de la période d'assurance réalisée jusqu'au jour de la résiliation. Les primes payées d'avance pour assurances à forfait ne lui resteront acquises, et seulement jusqu'à concurrence de six mois de risque

9 avril 1898, le risque défini par la présente loi.

Le contrat mixte ne pourra être résilié si, par une clause spéciale dudit contrat, l'assureur s'est engagé à garantir l'assuré contre les risques de la loi de 1898, même au cas où le régime de celle-ci serait étendu à l'assuré par une loi postérieure au contrat.

La dénonciation s'effectuera, soit au moyen d'une déclaration au siège social ou chez l'agent local, dont il sera donné un récépissé, soit par acte extrajudiciaire, soit par lettre recommandée. Le contrat se trouvera ainsi intégralement résilié le dixième jour à minuit à compter du jour de la déclaration, de la signification de l'acte extrajudiciaire ou du dépôt à la poste, de la lettre recommandée.

Les primes restant à payer ne seront acquises à l'assureur qu'en proportion de la période d'assurance réalisée jusqu'au jour de la résiliation. Les primes payées d'avance pour assurances à forfait ne lui resteront acquises et seulement jusqu'à concurrence de six mois de risque au maxi-

au maximum à compter du jour de la résiliation, que si le contrat n'a pas été dénoncé par lui ; le surplus sera restitué à l'assuré.

ART. 3

Les contrats mixtes par lesquels l'assureur s'est engagé, d'une part, à garantir l'assuré contre le risque de la loi de 1898, si celle-ci était déclarée applicable, et, dans le cas contraire, à le couvrir du risque de la responsabilité civile, seront intégralement résiliés, s'ils ont été dénoncés dans les formes et délais prévus à l'article précédent. La dénonciation de l'assuré restera toutefois sans effet si, dans la huitaine de cette dénonciation, l'assureur lui remet un avenant garantissant expressément, sans aucune augmentation de prime, le risque défini par les lois des 9 avril 1898, 22 mars 1902 et 31 mars 1905.

A l'expiration du délai de trois mois visé à l'article précédent, le silence des deux parties aura pour effet, sans autres formalités, de rendre

mum à compter du jour de , le contrat applicable au ris-
la résiliation que si le contrat que déterminé par les lois du
n'a pas été dénoncé par lui, 9 avril 1898, 22^s mars 1902
le surplus sera restitué à l'as- et 31 mars 1905.
suré.

CHAPITRE IV

L'assurance et le commerce.

Le commerçant qui veut s'assurer a le choix entre :

- 1° La caisse nationale d'assurances ;
- 2° Les compagnies à primes fixes ;
- 3° Les mutuelles ;
- 4° Les syndicats de garantie.

1° *La caisse nationale d'assurances.* — La caisse nationale d'assurances fonctionne sous la garantie de l'État : elle est gérée par la caisse des dépôts et consignations. Le chiffre des salaires assurés par cette caisse en 1904 est de 21.869.159 francs alors que le chiffre total des salaires assurés est de 3.149.993.700 fr. pour cette même année. Le nombre des contrats en cours au 31 décembre 1904 est, pour la caisse, 1087, il est de 1103 au 31 décembre 1905 en avance de 16 contrats sur l'année précédente. Ces quelques chiffres empruntés au rapport adressé le 18 octobre

1906 au Président de la République par le ministre du commerce, de l'industrie et du travail sur l'application de la loi du 9 avril 1898 suffisent à établir que la caisse nationale d'assurances joue un rôle bien minime dans l'assurance du risque de la loi de 1898 et que l'état de cette caisse est à peu près stationnaire.

Il faut chercher la raison de cet état de choses dans ce fait que la caisse nationale d'assurances donne aux patrons une garantie imparfaite, incomplète. La caisse garantit bien le paiement des rentes et pensions aux blessés ou à leurs représentants, elle garantit même à la demande du souscripteur tous les frais y compris l'indemnité journalière pour les accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente, mais en aucun cas elle ne couvre les frais et indemnités résultant de l'incapacité temporaire. Le patron qui s'assure à la caisse doit donc rester son propre assureur pour les accidents n'entraînant qu'une incapacité temporaire. On voit dès lors combien la couverture est imparfaite et l'on s'explique fort bien le peu de développement pris par la caisse. Celle-ci d'ailleurs ne peut songer avec les éléments dont elle dispose à étendre ses opérations aux petits accidents, ceux-ci exigent une surveillance et un travail qui nécessiteraient une augmentation considérable de

personnel. Pour avoir intérêt à s'assurer à la caisse il faut se trouver dans des conditions toutes spéciales, par exemple dans le cas des patrons visés aux articles 5 et 6 de la loi de 1898 (1).

ARTICLE 5

1. Les chefs d'entreprise peuvent se décharger pendant les trente, soixante ou quatre-vingt-dix premiers jours à partir de l'accident, de l'obligation de payer aux victimes les frais de maladie et l'indemnité temporaire, ou une partie seulement de cette indemnité, comme il est spécifié ci-après, s'ils justifient :

1° Qu'ils ont affilié leurs ouvriers à des sociétés de secours mutuels et pris à leur charge une quote-part de la cotisation qui aura été déterminée d'un commun accord, et en se conformant aux statuts-type approuvés par le ministre compétent, mais qui ne devra pas être inférieure au tiers de cette cotisation.

2° Que ces sociétés assurent à leurs membres, en cas de blessures, pendant trente, soixante ou quatre-vingt-dix jours, les soins médicaux et pharmaceutiques et une indemnité journalière. Si l'indemnité journalière servie par la société est inférieure à la moitié du salaire quotidien de la victime, le chef d'entreprise est tenu de lui verser la différence.

ARTICLE 6

Les exploitants de mines, minières et carrières peuvent se décharger des frais et indemnités mentionnés à l'article précédent moyennant une subvention annuelle versée aux cais-

La caisse nationale d'assurances ne rendra aucun service aux commerçants. Les accidents qui se produisent en effet dans le commerce sont en général de petits accidents ; les accidents graves y sont rares. Voilà donc un premier procédé d'assurance qui échappe au commerce.

Le 9 juin 1904, M. Dejeante déposa à la Chambre un article additionnel ainsi conçu : « Les assurances prévues par la présente loi seront exclusivement contractées à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse (1). » M. Dejeante ne disait pas, mais cela allait de soi qu'il faudrait alors réorganiser la caisse : il aurait été indispensable de lui permettre de couvrir les petits accidents sous peine d'édicter la non-assurance obligatoire en matière commerciale. Le rap-

ses ou sociétés de secours constituées dans ces entreprises en vertu de la loi du 29 juin 1894.

Le montant et les conditions de cette subvention devront être acceptés par la société et approuvés par le ministre des travaux publics.

Ces deux dispositions seront applicables à tous autres chefs d'industrie qui auront créé en faveur de leurs ouvriers des caisses particulières de secours en conformité du titre III de la loi du 29 juin 1894. L'approbation prévue ci-dessus sera, en ce qui les concerne, donnée par le ministre du commerce et de l'industrie.

1. *J. off.*, 10 juin 1904, *in extenso*, *Chambre*, p. 1366.

porteur fit remarquer ce qu'il y aurait d'anormal à avoir en matière d'assurance des règles différentes pour le commerce et l'industrie. Repoussé par la commission qui estimait que l'on ne pouvait à propos d'une simple extension de la loi de 1898 remettre en jeu la question du monopole de l'assurance, l'article additionnel fut rejeté par la Chambre.

2° *Compagnies à primes fixes.* — Ces compagnies sont des sociétés financières qui font de l'assurance un moyen de réaliser des bénéfices. Ici l'assureur est distinct de l'assuré, l'assuré paye la prime, l'assureur verse en cas d'accident l'indemnité au blessé. Cette sorte d'assurance présente un immense avantage : la prime est invariable, l'assuré sait à un centime près ce qu'il devra payer ; lorsqu'il a signé sa police, il n'a pas à s'inquiéter de savoir si son assureur réalise des bénéfices ou est en perte : peu lui importe que son assureur devienne insolvable, la loi lui donnant la certitude que même dans ce cas il ne sera pas inquiété.

Quand nous disons que dans l'assurance aux compagnies à primes fixes la prime est invariable, nous entendons parler du cas général : il peut arriver toutefois même avec ce mode d'assurance que l'on rencontre une certaine variabilité de la prime : tel est par exemple le cas où la compagnie garantit à son

assuré une participation dans les bénéfices qu'elle réalise sur lui : ces cas d'ailleurs sont assez rares.

Si l'on admet qu'assurance veuille dire sécurité absolue, l'assurance à une compagnie à primes fixes est le meilleur procédé. Aussi dans l'assurance du risque de la loi de 1898 ces compagnies ont-elles la grosse part. En 1904, sur 3.149.993.700 francs de salaires annuels, elle assurait 2.227.855.944 francs.

Mais à côté des avantages que nous avons signalés il y a des inconvénients. Les compagnies à primes fixes cherchent avant tout à réaliser des bénéfices, c'est là leur but et leur raison d'être. Nous ne parlerons pas de leur âpreté dans le règlement des sinistres, M. Mirman, qui n'est pas suspect de bienveillance à leur égard, a dit à la tribune de la Chambre (1) que la caisse nationale d'assurances n'était pas plus large à l'égard des blessés et ne se conduisait pas autrement. Mais il faut bien reconnaître que les compagnies font la chasse aux affaires : elles ont des courtiers auxquels elles accordent de fortes commissions : elles ont des directeurs ordinairement bien payés, des administrateurs rétribués, enfin des actionnaires qui attendent des dividendes : de par leur nature même ces compagnies ont donc une tendance à faire l'assurance cher. Nous dirons seule-

1. *J. off.*, 10 juin 1904, *in extenso*, *Chambre*, p. 1356.

ment qu'elles ont une tendance à faire cher car en fait (cela s'est présenté pour toutes les compagnies au lendemain de l'application de la loi de 1898), ces compagnies travaillent parfois à perte: mais ce n'est là qu'un état provisoire et les compagnies qui réalisent des bénéfices doivent faire payer cher à leurs assurés les services rendus.

Le 2 juin 1904, M. Congy disait à la Chambre :
« Il n'est pas possible que nous nous fassions ici à la Chambre les courtiers des puissantes compagnies d'assurances qui vont recueillir des bénéfices considérables du fait de l'extension que vous donnez à la loi du 9 avril 1898, et qui réalisent déjà pour certaines branches d'assurances des bénéfices qui sont, je puis le dire, exagérés. Il est absolument nécessaire si cette extension est votée que ce soient les sociétés d'assurances mutuelles, les syndicats de garantie, ou la caisse de l'État qui contractent ces assurances et non de grosses compagnies d'assurances à primes fixes..... il ne faut pas permettre à ces compagnies d'en réaliser d'autres à l'occasion de lois spéciales. Il faut que les assurances soient contractées au prix le plus réduit possible pour les assurés. » M. Congy déposait un amendement ainsi conçu :
« Les assurances contre les accidents du travail ne pourront être contractées que dans des syndicats

de garantie ou des sociétés d'assurances mutuelles existants ou qui se constitueront dans l'avenir ou à leur défaut par la caisse d'assurances de l'État. (1) » Cet amendement fut retiré par son auteur sur cette observation du rapporteur qu'il ne fallait pas établir un régime différent pour les assujettis du commerce de celui dont jouissaient les assujettis de l'industrie.

3° *Mutuelles*. — Dans les assurances mutuelles, les adhérents sont en même temps assurés et assureurs. L'adhérent paye des cotisations qui sont de véritables primes ; s'il y a des bénéfices en fin de période, ils peuvent être répartis entre les adhérents au prorata de leurs cotisations. Les statuts fixent un maximum que la cotisation ne pourra pas dépasser. En théorie les mutuelles n'ont pas de frais très considérables et doivent réaliser l'assurance aux meilleures conditions possibles. M. Thévenet disait au Sénat : « Ces associations qu'il faudra encourager sans relâche s'administreront elles-mêmes le plus économiquement possible. Elles auront à leur tête des chefs d'entreprise qui réunis en conseil délibéreront en parfaite connaissance sur les intérêts communs, qui s'efforceront, nous d'en doutons pas, de résoudre les litiges par la conciliation et qui offriront toute garantie aux ouvriers...

1. *J. off.*, 3 juin 1904, *in extenso*, *Chambre*, p. 1234.

« ... Nous avons toujours la conviction comme nous le disions en 1896, que les associations mutuelles et les syndicats ayant la solidarité pour base se développeront de plus en plus. » Aujourd'hui encore les mutuelles sont peu développées. En 1901 elles assuraient 593.964.095 francs de salaires, en 1904 elles en assurent 748.417.248 francs, soit une augmentation de 154.453.153 francs seulement et la somme totale des salaires assurés en 1904 est, nous l'avons déjà vu, 3.149.993.700 francs.

Nous ne voyons pas de raison assez forte pour nous permettre d'espérer que le commerce, à la différence de l'industrie, ira s'assurer aux mutuelles ; il nous semble au contraire que, les primes du commerce étant en général moins élevées que celles de l'industrie, les commerçants seront tentés de préférer pour une faible élévation de prime les avantages des compagnies à primes fixes. Les avantages que les commerçants, croyons-nous, chercheront dans l'association ne sont pas ceux de la mutualité. Déjà, dans plusieurs localités, des syndicats de commerçants ont engagé leurs membres à s'unir pour obtenir des compagnies à primes fixes des conditions avantageuses. Nous ne pouvons que regretter cette tendance ; il est fâcheux que, dans une matière comme l'assurance qui repose en somme sur une idée de solida-

rité on s'habitue à ne voir qu'une question d'affaire et d'intérêt.

4° *Syndicats de garantie.* — Il faut se garder de confondre avec les syndicats de garantie, certaines mutuelles qui portent aussi le nom de syndicats, telles par exemple la Caisse syndicale d'assurance mutuelle des industries textiles de France ; le syndicat du Nord etc... Ce qui distingue le syndicat de garantie c'est la solidarité qui lie ses membres. Les syndicats de garantie assuraient en 1901, 91.715.253 fr. de salaires, moins encore en 1902, 88.917.005 francs. Malgré une augmentation relativement considérable ils n'assuraient en 1904 que 173.720.508 francs. Quelles sont les raisons du peu de développement de ces syndicats ? Nous pourrions d'abord redire ici ce que nous avons dit pour les mutuelles. Les syndicats de garantie sont en somme des mutuelles dispensées du cautionnement et de la réserve mathématique, mais dans lesquelles chaque adhérent est responsable de la solvabilité de tous les autres. Cette solidarité est une chose très grave, extrêmement dangereuse pour le petit patron qui assume une responsabilité qui n'est nullement en rapport avec sa prime. La présence dans le syndicat de gros industriels est un danger pour le petit patron. Les conditions de création des syndicats avaient en quelque sorte

fermé l'accès des syndicats aux petits patrons. L'article 27 de la loi de 1898 laissait à un règlement d'administration publique le soin de déterminer les conditions de création et de fonctionnement des syndicats de garantie.

Le projet de décret élaboré par le ministère du commerce prévoyait deux modes de constitution : ou bien les syndicats auraient compris de gros industriels en petit nombre ou bien un grand nombre de petits industriels. Il semblait au ministre du commerce que constitués suivant l'un ou l'autre de ces modes les syndicats auraient présenté toutes les garanties de solidité nécessaires. Le Conseil d'État en jugea autrement ; il pensa que seule la réunion d'un petit nombre de gros industriels donnait les garanties suffisantes. L'article 22 du décret du 28 février 1897 était ainsi conçu :

ARTICLE 22

Les syndicats de garantie doivent comprendre au moins 5.000 ouvriers assurés et 10 chefs d'entreprise adhérents dont 5 ayant au moins 300 ouvriers. »

Le décret enlevait ainsi aux petits industriels un procédé d'assurance très utile pour eux.

La loi du 12 avril 1906 est revenue sur cette ques-

tion des syndicats de garantie. C'est au sein de la commission du Sénat que la question fut soulevée ; on fit remarquer que la prime d'assurance exigée par les compagnies des petits commerçants allait être majorée par les frais d'administration dans des proportions d'autant plus considérables que la prime qui suffirait réellement à couvrir le risque serait plus faible. C'est pour permettre au petit commerce la constitution de syndicats de garantie que la commission du Sénat proposa de modifier les règles posées par le décret du 28 février 1899 ; le nombre des ouvriers pouvait être réduit à 2.000 avec 300 chefs d'entreprise dont 30 ayant au moins 3 ouvriers. La commission estimait que cette modification entraînerait le développement des syndicats de garantie : il ne pouvait dès lors être question de faire approuver tous les statuts par le Conseil d'État ; il fut décidé que les syndicats qui se conformeraient à des statuts types approuvés par le Conseil d'État après avis du comité consultatif des assurances pourraient être autorisés par arrêtés ministériels. Le texte proposé par la commission du Sénat est devenu l'article 6 de la loi :

ARTICLE 6

Les syndicats de garantie prévus à l'article 24 de la loi du 9 avril 1898, doivent, qu'il s'agisse d'entreprises industrielles ou commerciales comprendre au

moins 5.000 ouvriers assurés et 10 chefs d'entreprises adhérents dont 5 ayant au moins 300 ouvriers ou bien 2.000 ouvriers assurés et 300 chefs d'entreprises adhérents dont 30 ayant au moins chacun 3 ouvriers.

Ces syndicats sont autorisés par décrets rendus en Conseil d'État après avis du comité consultatif des assurances contre les accidents du travail. Ils peuvent être autorisés par arrêtés ministériels lorsque leurs statuts sont conformes à des statuts-types approuvés par décret rendu en Conseil d'État après avis du comité susvisé (1).

La modification apportée par la loi du 12 avril 1906 dans le mode de constitution des syndicats de garantie est sans aucun doute une bonne chose ; faut-il en conclure avec la commission du Sénat que les syndicats de garantie vont se développer ? Nous ne saurions le dire mais nous ne serions point surpris de voir le nombre des assurés à des compagnies à primes fixes augmenter ou tout au moins rester stationnaire et les adhérents des syndicats, s'ils augmentent en nombre, le faire aux dépens des mutuelles.

1. V. décret du 27 déc. 1906. *J. off.* 28 déc. 1906.

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu : le Président de la thèse,
RAOUL JAY

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L. LIARD

ANNEXE

LOI étendant à toutes les exploitations commerciales les dispositions de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail.

(JOURNAL OFFICIEL 15 AVRIL 1906).

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi
dont la teneur suit :

Article premier. — La législation sur les responsabilités des accidents du travail est étendue à toutes les entreprises commerciales.

Art. 2. — A partir de la promulgation du décret prévu à l'article 4 et pendant les trois mois qui suivront, les contrats d'assurance contre les accidents, souscrits antérieurement à cette promulgation pour des entreprises visées à l'article 1^{er} et ne garantissant pas le risque prévu par les lois des 9 avril 1898, 22 mars 1902 et 31 mars 1905, pourront être dénoncés par l'assureur ou par l'assuré.

La dénonciation s'effectuera, soit au moyen d'une

déclaration au siège social ou chez l'agent local, dont il sera donné récépissé, soit par acte extrajudiciaire, soit par lettre recommandée. Le contrat se trouvera ainsi intégralement résilié le dixième jour, à midi, à compter du jour de la déclaration, de la signification de l'acte extrajudiciaire ou du dépôt à la poste de la lettre recommandée.

Les primes restant à payer ne seront acquises à l'assureur qu'en proportion de la période d'assurance réalisée jusqu'au jour de la résiliation. Les primes payées d'avance pour assurances à forfait ne lui resteront acquises, et seulement jusqu'à concurrence de six mois de risque au maximum à compter du jour de la résiliation, que si le contrat n'a pas été dénoncé par lui ; le surplus sera restitué à l'assuré.

Art. 3. — Les contrats mixtes par lesquels l'assureur s'est engagé, d'une part à garantir l'assuré contre le risque de la loi de 1898, si celle-ci était déclarée applicable, et, dans le contraire, à le couvrir du risque de la responsabilité civile, seront intégralement résiliés, s'ils ont été dénoncés dans les formes et délais prévus à l'article précédent. La dénonciation de l'assuré restera toutefois sans effet si, dans la huitaine de cette dénonciation, l'assureur lui remet un avenant garantissant expressément,

sans aucune augmentation de prime, le risque défini par les lois des 9 avril 1898, 22 mars 1902 et 31 mars 1905.

A l'expiration du délai de trois mois visé à l'article précédent, le silence des deux parties aura pour effet, sans autres formalités, de rendre le contrat applicable au risque déterminé par les lois des 9 avril 1898, 22 mars 1902 et 31 mars 1905.

Art. 4. — La taxe prévue par l'article 25 de la loi du 9 avril 1898 continuera à être perçue pour les exploitations assujetties par ladite loi, y compris tous les ateliers.

Elle sera réduite à un centime et demi pour les exploitations exclusivement commerciales, y compris les chantiers de manutention ou de dépôt. La liste desdites exploitations sera arrêtée dans les six mois de la promulgation de la présente loi par décret rendu sur la proposition des ministres du commerce et des finances, après avis du comité consultatif des assurances contre les accidents du travail. Elle sera soumise tous les cinq ans à la sanction législative.

Des décrets rendus dans la même forme pourront modifier le taux de la taxe spécifiée à l'alinéa précédent, dans les limites du maximum prévu à l'article 25 de la loi du 9 avril 1898 ou fixé par la loi de finances ; ils devront être publiés au *Journal officiel*

au moins trois mois avant l'ouverture de l'exercice à partir duquel la modification deviendrait applicable.

Art. 5. — Les exploitations régies par les lois du 9 avril 1898 et du 30 juin 1899 qui ne sont pas soumises à l'impôt des patentes contribueront au fonds de garantie dans les conditions ci-après.

Il sera perçu annuellement sur chaque contrat d'assurance une contribution dont le montant sera fixé tous les cinq ans par la loi de finances en proportion des primes, et sera recouvré, en même temps que les primes, par les sociétés d'assurances, les syndicats de garantie ou la caisse nationale d'assurances en cas d'accidents, qui en opéreront le versement au fonds de garantie.

En ce qui concerne les exploitants non assurés, il sera perçu, lors des liquidations de rentes mises à leur charge, une contribution dont le montant sera fixé dans les mêmes formes, en proportion du capital constitutif des dites rentes et sera recouvré pour le compte du fonds de garantie, par les soins de l'administration de l'enregistrement.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles seront effectués les versements des sociétés d'assurances, des syndicats de garantie ou de la caisse nationale d'assurances en cas d'accidents et les recouvrements

de l'administration de l'enregistrement, ainsi que toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution du présent article.

Toute contravention aux prescriptions de ce règlement sera punie d'une amende de cent francs à mille francs (100 à 1,000 fr.)

Art. 6. — Les syndicats de garantie prévus à l'article 24 de la loi du 9 avril 1898 doivent, qu'il s'agisse d'entreprises industrielles ou commerciales, comprendre au moins 5,000 ouvriers assurés et 10 chefs d'entreprise adhérents, dont 5 ayant au moins 300 ouvriers, ou bien 2,000 ouvriers assurés et 300 chefs d'entreprises adhérents, dont 30 ayant au moins chacun 3 ouvriers.

Ces syndicats sont autorisés par décrets rendus en Conseil d'État, après avis du Comité consultatif des assurances contre les accidents du travail. Ils peuvent être autorisés par arrêtés ministériels, lorsque leurs statuts sont conformes à des statuts types approuvés par décret rendu en Conseil d'État, après avis du comité susvisé.

Art. 7. — Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles la présente loi pourra être appliquée à l'Algérie et aux colonies.

Art. 8. — La présente loi entrera en vigueur trois

mois après la promulgation du décret prévu au deuxième alinéa de l'article 4.

La présente loi délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris le 12 avril 1906.

A. FALLIÈRES.

Par le Président de la République :

Le ministre du commerce, de l'industrie

et du travail,

GASTON DOUMERGUE.

Le ministre des finances,

POINCARÉ.

TABLE

	Pages
Introduction	5
CHAPITRE I. — Extension.	13
§ 1. — Légitimité de l'extension à tous les salariés.	13
§ 2. — La loi du 12 avril 1906 est la première loi d'extension.	20
§ 3. — Pourquoi l'extension a-t-elle commencé par le commerce.	22
§ 4. — Dans quels termes devait être formulée l'extension	38
§ 5. — Assujettissement du commerce en Belgique.	41
§ 6. — Historique de l'extension	44
§ 7. — Opinion du commerce à l'égard de l'exten- sion	57
CHAPITRE II. — Fonds de garantie.	62
§ 1. — Justification de la garantie	62
§ 2. — Exposé du système de garantie consacré par la loi de 1898.	63
§ 3. — Examen critique du fonds de garantie. .	67
§ 4. — Historique du fonds de garantie. . . .	104
CHAPITRE III. — Résiliation des contrats. . . .	114
§ 1. — Les contrats d'assurances et la loi du 9 avril 1898. — Loi du 29 juin 1899	114
§ 2. — Les contrats d'assurance et l'extension au commerce	122
§ 3. — Historique de la résiliation des contrats .	130
CHAPITRE IV. — L'assurance et le commerce. . .	136
Annexe	149

